

MASTER'S THESIS

Een redelijke compensatie: een onderzoek naar de afbakening van het normaal maatschappelijk risico in het omgevingsrecht.

Cruijsberg, J.

Award date:
2021

Awarding institution:
Department of Constitutional Law, Administrative Law and Legal Theory
[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Een redelijke compensatie

*Een onderzoek naar de afbakening van het normaal maatschappelijk risico in het
omgevingsrecht*

Masterscriptie Staats- en Bestuursrecht

Jurek Cruijsberg

Studentnummer: 851000345

Email: jurekcruysber@hotmail.com

Begeleider: mr. dr. M.A.E. Planken

Examinator: mr. dr. S.D.P. Kole

Aantal woorden: 15524

Wegberg, januari 2021

“Normal is an illusion, what is normal for the spider is chaos for the fly”

Mortica Addams

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Afbakening, onderzoeksvraag & deelvragen.....	3
1.3	Methodologische verantwoording.....	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Het huidige en toekomstige planschadestelsel	6
2.1	Inhoud.....	6
2.2	Het huidige planschadestelsel.....	6
2.3	Kritiek op het huidig planschadestelsel.....	9
2.4	Planschadevergoeding in de Omgevingswet	12
2.5	Conclusie	15
3	Het normaal maatschappelijk risico	17
3.1	Inhoud.....	17
3.2	Het normaal maatschappelijk risico in de Wro	17
3.3	De rol van de rechter	18
3.4	Het NMR in de rechtspraak.....	18
3.5	Afsluiting.....	24
4	Een redelijke compensatie.....	25
4.1	Inhoud.....	25
4.2	Drie functies van de planschadevergoeding.	25
4.3	De keuze van de wetgever	29
4.4	Conclusie	30
5	Slotbeschouwing	32
5.1	Conclusie	32
5.2	Aanbevelingen.....	33
	Literatuurlijst.....	35
	Jurisprudentieregister	38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Van volledige vergoeding naar tegemoetkoming

Nadeelcompensatie is de overkoepelende term voor vergoeding van schade veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan schade veroorzaakt door het veranderen van regelgeving, het uitvoeren van een bouwproject, onderhoudswerkzaamheden of vernieuwing van infrastructuur. Een planschadevergoeding is een bijzondere vorm van nadeelcompensatie.

Planschade is vermogensschade of inkomensschade die ontstaat als gevolg van planologische wijzigingen. Deze schade komt voor een tegemoetkoming in aanmerking als de schadeoorzaak genoemd wordt in art. 6.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro). Een veel voorkomende oorzaak van planschade is een nieuw bestemmingsplan, een gewijzigd bestemmingsplan of een omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan.¹ Indien aan de vereisten van afd. 6.1 Wro wordt voldaan, bestaat er een recht op een tegemoetkoming, de zogenoemde planschadevergoeding.

Er is sprake van directe planschade als het bestemmingsplan of ander planologisch besluit de gebruiksmogelijkheden van het eigen perceel beperkt. Indien de bestemming van een perceel gewijzigd wordt van bijvoorbeeld agrarisch in natuur heeft dit een waardedaling van het perceel tot gevolg.²

Van indirecte planschade is sprake indien ruimtelijke plannen en besluiten als bedoeld in art. 6.1 Wro ongunstige ontwikkelingen in de nabije omgeving mogelijk maakt.³ Een ongunstige ontwikkeling kan zijn dat er een appartementencomplex gebouwd wordt op een nabijgelegen perceel waardoor uitzicht en privacy verminderen met waardedaling van de eigen woning tot gevolg.⁴ Ook bijvoorbeeld de komst van een windpark, zendmast of uitvaartcentrum als nieuwe buur kan leiden tot waardedaling van het eigen perceel.⁵

In het verleden werd onder art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ruimhartig omgesprongen met het toekennen van planschadevergoeding. De jurisprudentie van de bestuursrechter over art. 49 WRO ontwikkelde zich sinds begin jaren negentig in de richting van volledige vergoeding van planschade, tenzij voorzienbaarheid kon worden tegengeworpen.⁶ De reden voor deze ruimhartigheid was dat de rechtspraak uit de wetsgeschiedenis van art. 49 WRO afleidde dat het rechtzekerheidsbeginsel ten grondslag lag aan de vergoeding van planschade. Het bestemmingsplan beoogt rechtzekerheid te bieden aan eigenaar en omwonenden. De vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan zou daarom, tenzij voorzienbaar, een aantasting zijn van het rechtzekerheidsbeginsel.⁷ Het was volgens de rechtspraak de wil van de wetgever om de ontstane planschade daarom volledig te vergoeden.⁸

¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Resultaten enquête nadeelcompensatie, 1 mei 2017, www.omgevingswetportaal.nl.

² Bijvoorbeeld ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2420 (*Planschade Koekelberg*).

³ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p.241.

⁴ Bijvoorbeeld ABRvS 25 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2889 (*indirecte planschade Terneuzen*).

⁵ Bijvoorbeeld ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3735 (*Windpark Botlek*); ABRvS, 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7430 (*Zendmast Rijen*); ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2253, m.nt. M. de Lange (*uitvaartcentrum Budschoop*).

⁶ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 57.

⁷ Schlössels 2017, p. 602.

⁸ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 57.

Het resultaat hiervan was een toename van het aantal planschadeclaims, een stijging van het aantal toegewezen claims en verhoging van de uit te keren bedragen.⁹ Het was echter nooit de bedoeling van de regering om planschade volledig te vergoeden.¹⁰ Om paal en perk te stellen aan de ontstane uitbereiding van overheidsaansprakelijkheid en om te bezuinigen op de planschadekosten werd art. 49 Wro in 2008 vervangen door art. 6.1 e.v. Wro. Deze nieuwe regeling in de Wro is niet gebaseerd op het rechtzekerheidsbeginsel maar zoekt aansluiting bij het in het nadeelcompensatierecht ontwikkelde beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten ofwel het égalitébeginsel.

Het égalitébeginsel houdt in dat een enkele persoon niet de dupe mag worden van onevenredige schade die ontstaat door rechtmatig overheidshandelen. Deze schade moet gedragen worden door de gemeenschap. De benadeelde die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar is getroffen heeft daarom recht op een redelijke compensatie, de zogeheten nadeelcompensatie.

Om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie moet er sprake zijn van onevenredige schade. Schade is onevenredig indien deze schade of last speciaal en abnormaal is. Het vereiste van de speciale last omvat de voorwaarde dat de schade een bepaalde persoon of personen in vergelijk met anderen onevenredig zwaar treft. Het vereiste van een abnormale last wil zeggen dat er sprake is van schade die buiten het normaal maatschappelijk risico uitkomt. De gedachte hierbij is dat iedere burger een bepaalde mate van hinder of schade heeft te dulden. C'est la vie.

In de Wro wordt niet meer gesproken van een (volledige) schadevergoeding maar van een tegemoetkoming in de schade. Het vereiste van de abnormale last is te vinden in art. 6.2 Wro waarin wordt gesteld dat schade die binnen het normale maatschappelijke risico valt voor rekening van de aanvrager blijft. Het vereiste van een speciale last speelt in de planschaderegeling van de Wro echter geen rol.

In deze scriptie ligt de focus op het fenomeen normaal maatschappelijk risico (NMR) of voor ondernemers, het normaal ondernemersrisico. Het is een open norm die voor veel discussie kan zorgen. Wanneer is namelijk een bepaalde ontwikkeling of gebeurtenis normaal en hoe vertaal je dat dan in een bedrag dat voor rekening van een benadeelde moet blijven? Soms staat er in een wettelijke regeling of beleidsregel hoe het NMR moet worden berekend maar in de afgelopen jaren was het voornamelijk de rechtspraak die het begrip handen en voeten heeft gegeven.

In art. 6.2 Wro heeft de wetgever bepaald dat bij indirecte planschade in ieder geval 2% van de waarde van een onroerend goed op het moment onmiddellijk voor het ontstaan van de schade tot het NMR behoort. Bij invoering van de Wro wisten gemeentes zich aanvankelijk geen raad met deze bepaling en hanteerden geen minimum maar een vaste drempel van 2%. Projectontwikkelaars, die in de regel opdraaien voor een tegemoetkoming in de planschade, eisten echter dat hogere drempels werden verrekend.¹¹ In de daaropvolgende stroom van jurisprudentie heeft de rechtspraak een verfijnd stelsel opgetuigd waarin een 2% waardedrempel als laag en 5% als hoog wordt gezien. Afhankelijk van de situatie schommelt de hoogte van de drempel bij waardedaling door indirecte planschade nu tussen 2 en 5%.

Nadeelcompensatie; één grondslag, één procedure en één, nee toch twee regelingen

De planschaderegeling in de Wro is een van de vele nadeelcompensatieregelingen die ons land kent. Er zijn tientallen verschillende formeelwettelijke nadeelcompensatieregelingen en honderden nadeelcompensatieregelingen van een lagere orde.¹² Er zijn landelijke, provinciale en gemeentelijke

⁹ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 242.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 62 (MvT).

¹¹ Van Ettehoven 2011, p. 16.

¹² Huijts 2020, p. 11.

regelingen voor schade door bijvoorbeeld wegwerkzaamheden, waterbeheer, een beschermde wolf, vlieghinder Schiphol, aanleg van een spoorlijn of tunnel etc.¹³ Bijna ieder nadeel kent een regeling voor een vergoeding en indien er geen regeling is, dan is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om een beroep te doen op het buitenwettelijk égalitébeginsel.

Het is voor een benadeelde echter niet altijd eenvoudig om zijn recht op nadeelcompensatie te verzilveren. Het nadeelcompensatierecht wordt door velen als complex en onoverzichtelijk ervaren. Er wordt ook wel gesproken over het nadeelcompensatiedoolhof.¹⁴ Enerzijds bestaat er procedurele onduidelijkheid vanwege een gecompliceerde rechtsmachtverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Anderzijds bestaat er materiële onduidelijkheid omdat de vele verschillende nadeelcompensatieregelingen een eigen toepassingsbereik hebben en een eigen invulling geven aan de materiële vereisten voor toekenning van nadeelcompensatie.¹⁵

In 2013 is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Wns) aangenomen.¹⁶ De wet voorziet in een algemene nadeelcompensatieregeling in titel 4.5 Awb en een regeling voor schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in titel 8.4 Awb. De regeling voor onrechtmatige besluiten is al in juli 2013 in werking getreden maar de inwerkingtreding van titel 4.5 laat nog op zich wachten.¹⁷

De invoering van titel 4.5 Awb zorgt voor één uniforme nadeelcompensatieregeling met een zeer ruime reikwijdte op basis van het égalitébeginsel waarbij rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat. Daarmee zijn veel problemen die het huidige nadeelcompensatiestelsel kent verholpen. Er is duidelijkheid welke rechter bevoegd is, welke rechtsgrondslag er geldt en welke procedure gevolgd moet worden. Het gros van de bestaande nadeelcompensatieregelingen zou volgens de wetgever kunnen komen te vervallen.¹⁸

Voor het omgevingsrecht vond de wetgever het echter noodzakelijk om een aparte nadeelcompensatieregeling in het leven te roepen die als *lex specialis* voorrang heeft op de algemene regeling en daarmee de ruime werking van titel 4.5 Awb inperkt. De wetgever is van mening dat een beperking van schadeoorzaken (en daarmee het aantal schadeclaims) een integrale en flexibele aanpak van de fysieke leefomgeving beter mogelijk maakt.¹⁹ Deze regeling heeft een plaats gekregen in afdeling 15.1 Omgevingswet (Ow). Na enige vertraging is de ingangsdatum van de Ow gepland op 1 januari 2022.²⁰ Titel 4.5 Awb zal voorafgaand of in ieder geval gelijktijdig met de Ow in werking treden.²¹

1.2 Afbakening, onderzoeksvraag & deelvragen

In deze scriptie ga ik onderzoeken wat de gevolgen zijn van invoering van titel 4.5 Awb en afd. 15.1 Ow voor de berekening van de omvang van het NMR en hoe zich dit verhoudt met de huidige methode onder de Wro. De Wro kent een limitatieve opsomming van schadeoorzaken en een beperkt schadebegrip, omdat in art. 6.1 Wro is bepaald dat alleen schade in de vorm van inkomensderving of waardevermindering van onroerend goed voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. Beide schadesoorten kennen een eigen invulling van het NMR. Om het onderzoek af te bakenen richt ik me

¹³ Zie bijvoorbeeld: Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019, art. 7.14 Waterwet, art. 6.1 & 6.3 Wet natuurbescherming, de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol, de Verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn, de Algemene Verordening Nadeelcompensatie van de gemeente Amsterdam.

¹⁴ Huijts 2020, p. 17.

¹⁵ Huijts 2020, p. 19.

¹⁶ *Stb.* 2013, 50.

¹⁷ *Stb.* 2013, 162.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 17 (MvT).

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 20 (MvT).

²⁰ *Kamerstukken II*, 2019/20, 33118, nr. 145.

²¹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 19 (MvT).

voornamelijk op het NMR bij waardevermindering van onroerend goed. Voor het onderzoek zijn de volgende drie ontwikkelingen van het NMR van belang:

1. De Wro hanteert in art. 6.2 lid 2 Wro bij indirecte planschade een minimum forfait van 2% van de waarde van de woning onmiddellijk voor het ontstaan van de schade. In de praktijk is door de rechtspraak, voor het bepalen van de omvang van het NMR, een genuanceerd stelsel ontwikkeld waarbij, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, een forfait geldt van minimaal 2% en maximaal 5%.
2. Titel 4.5 Awb is een grote verbetering voor het nadeelcompensatierecht, maar geeft geen normering van het NMR. Volgens de wetgever laat het NMR zich door de grote verscheidenheid aan schadeoorzaken niet vatten in een algemene te hanteren drempel. Als er echter sprake is van een groot aantal op elkaar lijkende gevallen, kan het van belang zijn om concretiserende regels omtrent het NMR vast te leggen in een wet of beleidsregel. In dat geval is aanvullende regelgeving nodig.
3. Afdeling 15.1 Ow zorgt voor een exclusieve nadeelcompensatieregeling in het omgevingsrecht. Art. 15.7 lid 1 Ow bepaalt dat er voor het NMR bij waardedaling door indirecte planschade een vast forfait van 4% gaat gelden.

In dit onderzoek gaat het om de vraag of ontwikkeling nummer drie een verbetering vormt t.o.v. ontwikkeling nummer 1.

De onderzoeksvraag in deze scriptie luidt:

In hoeverre is het hanteren van een vast forfait van 4% ter vaststelling van het NMR bij waardedaling van onroerend goed bij indirecte planschade een verbetering t.o.v. het huidige genuanceerde stelsel gebaseerd op art. 6.2 lid 2 Wro?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hanteer ik de volgende deelvragen:

1. *Hoe werkt het huidige planschadestelsel in de Wro in het algemeen en wat verandert er met de komst van titel 4.5 Awb en afd. 15.1 Ow?*
2. *Welke kritiek bestaat er op het huidige planschadestelsel en in hoeverre worden de knelpunten van het huidige stelsel met de komst van de Ow opgelost?*
3. *Hoe heeft het NMR zich ontwikkeld in de jurisprudentie over art. 6.2 Wro?*
4. *Waarom wordt planschade vergoed? Wat zijn de functies van een tegemoetkoming in de planschade?*
5. *Welke motieven van de wetgever liggen ten grondslag aan de keuze voor een vast forfait van 4%?*
6. *Hoe wordt er in de literatuur gereageerd op de keuze van de wetgever voor het hanteren van het vaste forfait?*
7. *Wat zijn de voor- en nadelen van het vaste forfait van 4%?*

1.3 Methodologische verantwoording

Het onderzoek bestaat uit een analyse, vergelijking en beoordeling van het huidige en toekomstig nadeelcompensatierecht. Het is een klassiek- juridisch onderzoek, gebaseerd op bestudering van wetgeving, parlementaire stukken, jurisprudentie en literatuur zoals handboeken, proefschriften en wetenschappelijke artikelen. Het toetsingskader van het onderzoek bestaat uit bovenstaande bronnen waarbij de volgende elementen van bijzonder belang zijn.

- 1) *De doelstellingen van de wetgever.*

De doelstellingen van de wetgever inzake titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Ow staan centraal in dit onderzoek, omdat deze aangeven wat er van de wetgeving verwacht wordt en wat ze moet bereiken. In geval van titel 4.5 Awb beoogt de wetgever bijvoorbeeld vereenvoudiging van het nadeelcompensatierecht door middel van harmonisatie en stroomlijning van bestaande regelingen.²²

2) Reacties op de wetgever

De wetgever wordt scherp in de gaten gehouden en wordt gewenst en ongewenst voorzien van advies, kritiek of aanbevelingen. De adviezen van de Raad van State, commentaar uit literatuur, kamerstukken, rapporten etc. vormen een belangrijke bron voor de beoordeling of de nieuwe nadeelcompensatiewetgeving geschikt is om de gestelde doelen te bereiken.

3) Jurisprudentie

De rechtspraak heeft een grote rol gespeeld in de ontwikkeling van het hedendaagse nadeelcompensatierecht.²³ Vanwege het ontbreken van een algemene nadeelcompensatieregeling en het veelvuldige gebruik van open normen in bijzondere wetgeving moest de rechter veelvuldig zelf het recht creëren.²⁴ Dit rechtersrecht vormt voor een groot gedeelte de basis van de nieuwe nadeelcompensatieregeling in de Awb.²⁵

1.4 Leeswijzer

De scriptie bestaat naast de inleiding uit drie verdere hoofdstukken waarin de deelvragen stapsgewijs beantwoord worden. Deze leiden in het laatste hoofdstuk tot een antwoord op de onderzoeksvraag. In hoofdstuk twee behandel ik eerst de algemene aspecten van het huidige planschadestelsel, de kritiek op het stelsel en de belangrijkste veranderingen van het planschaderecht in de Omgevingswet.

Hoofdstuk drie is een verdieping van het NMR met o.a. een beschrijving van de ontwikkeling van het NMR in de jurisprudentie. In hoofdstuk vier zal ik aan de hand van de belangrijkste functies van het planschaderecht een toetsingskader geven. Aan de hand van dit toetsingskader, actuele planologische vraagstukken, de motivering van de wetgever voor het vaste forfait van 4% ter afbakening van het NMR en de reacties hierop in de literatuur, zal ik de keuze van de wetgever toetsen en een antwoord formuleren op de onderzoeksvraag.

²² *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 8 (MvT).

²³ Schlössels 2017, p. 579.

²⁴ Schlössels 2017, p. 550.

²⁵ Schlössels 2017, p. 580.

2 Het huidige en toekomstige planschadestelsel

2.1 Inhoud

Om een oordeel te kunnen geven over de keuze van de wetgever om in de aankomende Omgevingswet (Ow) gebruik te maken van een vast forfait van 4% ter bepaling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico (NMR) is enig inzicht in het huidige en toekomstige planschadestelsel vereist. In dit hoofdstuk zal ik daarom eerst de contouren schetsen van het huidige planschadestelsel van afd. 6.1 Wro. Vervolgens zal ik de vijf meest gehoorde punten van kritiek op het huidige stelsel benoemen. Ten slotte zal ik de belangrijkste veranderingen van het planschadestelsel in de Ow beschrijven en aangeven in hoeverre de nieuwe regeling een oplossing biedt voor de bestaande kritiek en knelpunten.

2.2 Het huidige planschadestelsel

De planschaderegeling van Afdeling 6.1 Wro heeft een beperkte reikwijdte, omdat er een limitatieve opsomming van schadeoorzaken geldt. Alleen schadeoorzaken genoemd in het tweede lid van art. 6.1 Wro komen voor een tegemoetkoming in aanmerking.²⁶ De meest bekende schadeoorzaak is een bestemmingsplanwijziging of een omgevingsvergunning ter afwijking van een bestemmingsplan. Afdeling 6.1 Wro kent ook een beperking in schadesoorten. Volgens art. 6.1 Wro komen alleen schade in de vorm van inkomensderving of waardevermindering van onroerend goed voor compensatie in aanmerking.²⁷ Bij inkomensderving valt te denken aan een ondernemer die als gevolg van een gewijzigd bestemmingsplan omzetschade leidt door bijvoorbeeld een verminderde bereikbaarheid of door beperking van de bedrijfsmogelijkheden van het perceel. Waardevermindering van onroerend goed kan ontstaan door een beperking van de bebouwings- of gebruiksmogelijkheden van het perceel. Ook vermindering van het woongenot door bijvoorbeeld geluidshinder, vermindering privacy, horizonvervuiling, verminderde bereikbaarheid en geurhinder, kan reden zijn voor waardevermindering.²⁸

De planologische vergelijking

Indien de schade is veroorzaakt door een in art. 6.1 lid 2 genoemde oorzaak, bijvoorbeeld het bestemmingsplan, dan moet er een vergelijking gemaakt worden tussen de planologische situatie voor en na het moment van inwerkingtreding van het schadeveroorzakende plan (peildatum). Doel van de vergelijking is om te bepalen of de aanvrager door wijziging van het planologische regime in een planologisch nadeligere positie is beland en daardoor schade lijdt of zal lijden.²⁹ De gestelde schade moet in een rechtstreeks oorzakelijk verband staan met het nieuwe planologische regime.³⁰ Bij tijdelijke hinder door feitelijke werkzaamheden ter uitvoering van een gewijzigd bestemmingsplan wordt het causaal verband tussen schade en het nieuwe planologische regime niet aangenomen en zal het verzoek op planschadevergoeding worden afgewezen.³¹

Voor het bepalen van de omvang van directe planschade in de vorm van waardedaling wordt een vergelijking gemaakt tussen de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden die een eigenaar voor en na ingang van het nieuwe plan had. Wat mocht de eigenaar in het verleden en wat mag hij nu met zijn grond of onroerende zaak?

Bij indirecte planschade in de vorm van waardedaling van onroerend goed dient bij de planologische vergelijking uit te worden gegaan van de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de

²⁶ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 2.

²⁷ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 4.

²⁸ ABRvS 30 mei 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AL3239, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens (*IJselmonde*).

²⁹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 1.2.

³⁰ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 3.

³¹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 3.1.

maximale planologische mogelijkheden, zowel in het oude als in het nieuwe regime.³² Wat mocht en mag de buurman met zijn grond en wat zou de meest nadelige mogelijkheid zijn?

De vergelijking heeft een vrij abstract karakter, omdat de planologisch-juridische mogelijkheden van het oude en het nieuwe plan worden vergeleken en er niet gekeken wordt naar wat er feitelijk gebouwd is. Ook ontwikkelingen die zich niet snel zouden voordoen, maar wel tot de mogelijkheden behoren worden in aanmerking genomen. Het kan voorkomen dat bij feitelijk verlies van vrij uitzicht door de bouw van een woning of schoolgebouw op het nabijgelegen perceel er toch geen planologisch nadeel wordt aangenomen. Bijvoorbeeld als er op een voorheen agrarisch bestemd perceel de juridische mogelijkheid bestond om een schuilstal te bouwen met een maximale oppervlakte 50 vierkante meter en een maximale hoogte van 15 meter.³³ Dat het gebouw er niet stond, doet er niet toe.

Alleen als een bepaalde mogelijkheid met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, wordt deze buiten beschouwing gelaten.³⁴ Hier gaat het dan om de praktische, juridische of feitelijke onmogelijkheid van de ontwikkeling. Zo oordeelde de Afdeling in 2018 dat de oprichting van de al eerdergenoemde schuilstal met een maximale oppervlakte van 50 vierkante meter en een maximale hoogte van 15 meter met aan zekerheid grenzende zekerheid kon worden uitgesloten. Het oude bestemmingsplan stond namelijk alleen een schuilstal toe met een maximale goothoogte van 2,5 meter.³⁵ Ook lukte het bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen niet om aannemelijk te maken dat de realisatie van een 4 meter hoog geluidsscherm langs een provinciale weg ter hoogte van de woning van de benadeelde een reële mogelijkheid was.³⁶

Bij de planologische vergelijking zijn alleen ruimtelijke gevolgen relevant.³⁷ Nadeel door toegenomen concurrentie als gevolg van een nieuw bestemmingsplan telt bijvoorbeeld niet mee. Bij overlast telt alleen die overlast mee die inherent is aan het planologisch mogelijk gemaakte gebruik. Overlast als gevolg van het overtreden van de wet wordt buiten beschouwing gelaten.³⁸ Ook subjectieve elementen zoals een onbestemde angst van toekomstige kopers voor gezondheidsrisico's door mogelijkheden van het nieuwe plan zijn niet relevant.³⁹

Het taxeren van de schade

Indien er is vastgesteld dat een bestemmingsplan of een ander in art. 6.1 lid 2 Wro genoemde planologische maatregel tot een planologische nadeligere situatie heeft geleid, dan dient de schade begroot te worden.⁴⁰ Bij waardedaling van onroerend goed wordt hiervoor getaxeerd welke prijs een redelijk denkend en handelend koper zou bieden onmiddellijk voor en na inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime, uitgaande van hetgeen maximaal op grond van het oude en nieuwe plan kon worden gerealiseerd.⁴¹

De taxatie kan afwijken van de betaalde koopprijs of de WOZ -waarde van een onroerende zaak omdat kopers en verkopers meestal niet uitgaan van de maximaal nadelige invulling van de planologische mogelijkheden. Als de getaxeerde waarde echter aanzienlijk afwijkt van de WOZ-waarde mag van het bestuursorgaan wel een nadere motivatie worden verlangd.⁴²

³² ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 2.2.

³³ ABRvS 30 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT2807 (*Woudrichem*).

³⁴ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 2.3.

³⁵ ABRvS, 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1929 (*Schuilstal Haaksbergen*).

³⁶ ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:747 (*Achtkarspelen*).

³⁷ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 2.11.

³⁸ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 2.14.

³⁹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 2.12.

⁴⁰ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 4.3.

⁴¹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 4.6.

⁴² ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planshade*), r.o. 4.7.

Om de inkomensschade te berekenen wordt meestal een vergelijking gemaakt tussen de daadwerkelijke gerealiseerde omzet en daaraan gerelateerde brutowinst voor en na de peildatum. De peildatum hoeft niet direct aan te vangen op het moment van inwerkingtreding van het planologische besluit omdat de feitelijke uitvoering vaak later zal plaatsvinden.⁴³ Bij het bepalen van de gerealiseerde omzet en brutowinst voorafgaand aan de peildatum gaat men doorgaans uit van een gemiddelde omzet en brutowinst gedurende een referentieperiode van drie jaar.⁴⁴ Indien de referentieperiode niet representatief genoeg is, bijvoorbeeld omdat de omzet een bestendige stijgende of dalende lijn laat zien, dan wordt er ook wel gekozen voor een kortere referentieperiode.⁴⁵

Beperking van schadeplichtigheid

Als er is vastgesteld dat er schade is opgetreden wil dit niet zeggen dat deze schade volledig vergoed wordt. Art. 6.1 lid 1 Wro bevat twee beperkingen van de schadeplichtigheid.⁴⁶ De eerste afgrenzing is dat planschade alleen voor een tegemoetkoming in aanmerking komt voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd. Hiermee wil de wetgever voorkomen dat planschade dubbel wordt gecompenseerd. Het kan zijn dat een benadeelde al een betaling of compensatie in natura heeft ontvangen van de gemeente of een projectontwikkelaar.⁴⁷

De tweede beperking is dat alleen schade voor compensatie in aanmerking komt die niet redelijkerwijs voor rekening van de aanvrager moet blijven. Schade die binnen het NMR valt wordt niet vergoed (art. 6.2 Wro). Dit geldt ook voor planschade die te voorzien is (Art. 6.3 Wro).

Het normaal maatschappelijk risico (art. 6.2 Wro)

Art. 6.2 lid 1 bepaalt dat schade die tot het NMR risico behoort voor rekening van de aanvrager blijft. In de inleiding heb ik beschreven dat op grond van het égalitébeginsel alleen onevenredige schade voor vergoeding in aanmerking komt. Het NMR geeft vorm aan de gedachte dat iedere persoon een bepaalde mate van hinder of schade heeft te dulden. In art. 6.2 lid 2 wordt het eigen risico bij inkomensderving vertaald in een minimum forfait van 2% van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade. Voor waardevermindering van onroerend goed geldt eveneens een minimum forfait van 2% maar dan van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade. Voor directe planschade geldt het minimum forfait niet. De exacte hoogte van het NMR is afhankelijk van omstandigheden maar in de basis komt het erop neer dat hoe normaler een ontwikkeling is, hoe hoger het te hanteren forfait zal zijn. De rechtspraak heeft in de loop der jaren een verfijnd stelsel ontwikkeld voor de vaststelling van de omvang van het NMR. Zie hiervoor hoofdstuk drie.

Voorzienbare schade / risicoaanvaarding

Uit art. 6.3 onder a Wro volgt dat het bestuursorgaan bij de beoordeling van het verzoek om een planschadevergoeding rekening moet houden met de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak. Indien er sprake is van voorzienbaarheid gaat men er van uit dat de aanvrager het risico op schade actief of passief heeft aanvaard en blijft de schade voor eigen rekening.⁴⁸

Actieve risicoaanvaarding wordt aangenomen als er ten tijde van de investeringsbeslissing, zoals de aankoop van de onroerende zaak, voor een redelijk denkend en handelend koper, aanleiding bestond

⁴³ Sanderink, *O&A* 2017/62.

⁴⁴ Zie bijv. ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:236, ABRvS 17februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:402 en ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1222.

⁴⁵ Zie bijv. ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2677 en ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1652

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 112 (MvT).

⁴⁷ Schlössels 2019, p. 607.

⁴⁸ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 5.24.

om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen.⁴⁹

Van passieve risicoaanvaarding is sprake indien de onder het oude regime bestaande gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden niet zijn benut ondanks dat de redelijk denkende en handelende eigenaar had kunnen weten dat er een risico bestond dat deze mogelijkheden onder het nieuwe regime zouden worden wegbestemd.⁵⁰

Actieve of passieve risicoaanvaarding kan aan de aanvrager worden tegengeworpen indien relevante concrete beleidsvoornemens openbaar zijn gemaakt en dus kenbaar zijn. Het is niet van belang of de aanvrager zich daadwerkelijk bewust was van het risico op schade.⁵¹

Schadebeperkingsplicht

Ondanks de wettelijke verplichting van art. 6.3 onder b dat burgemeester en wethouders bij hun beslissing over tegemoetkoming in planschade de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken moeten betrekken, is er in de planschadepraktijk weinig aandacht voor het leerstuk. In de MvT Wro wordt er niet over gesproken. Ook in de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 wordt er geen aandacht aan het leerstuk geschonken. Er is te weinig jurisprudentie over schadebeperking in het kader van planschade om algemene lijnen te ontdekken.

Bijkomende kosten / verhaal van plankosten

Als het college een tegemoetkoming in de planschade toekent, dan worden op verzoek van de aanvrager ook de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand vergoed (art. 6.5 onder a Wro). Hierbij geldt de dubbele redelijkheidstoets. Zowel het inschakelen van de deskundige bijstand alsook de door de deskundige gemaakte kosten moeten redelijk zijn.⁵² Bij toekenning van de planschadevergoeding komt tevens de wettelijke rente, te rekenen met ingang van de datum van ontvangst van de aanvraag, voor vergoeding in aanmerking (art. 6.5 onder b Wro).

Vaak is het de initiatiefnemer (een projectontwikkelaar of particulier) met bouwplannen die voor de tegemoetkoming in de planschade moet opdraaien. Hiervoor sluiten burgemeester en wethouders een planschadeovereenkomst met de initiatiefnemer waarin wordt overeengekomen dat de eventuele uit te keren planschadevergoeding voor zijn rekening komt (art. 6.4a Wro). Als de initiatiefnemer dit weigert, dan kan het college de planologische medewerking weigeren.⁵³ De kosten die de gemeente moet maken voor de behandeling van het verzoek om een tegemoetkoming in de planschade mogen niet verhaald worden op de initiatiefnemer.⁵⁴ In de volgende paragraaf zal ik beschrijven welke kritiek en knelpunten het huidige planschadestelsel kent. Hiervoor is het van belang om de doelstelling van de wetgever in het achterhoofd te houden. Wat wilde de wetgever ook alweer met de invoering van de Wro?

2.3 Kritiek op het huidige planschadestelsel.

De wetgever wilde met de invoering van de Wro het aantal planschadeclaims en de hoogte van de vergoedingen verminderen. Volgens de wetgever was een principiële inperking van het recht op een planschadevergoeding niet aan de orde. Afd. 6.1 Wro is volgens de MvT gericht op het ongedaan maken van enkele scherpe kantjes van het bestaande planschaderecht.⁵⁵ Die scherpe kantjes waren onder andere ontstaan doordat er onder art. 49 WRO (de voorganger van de Wro) een verschuiving

⁴⁹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 5.23.

⁵⁰ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 5.33.

⁵¹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 5.21.

⁵² ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 6.5.

⁵³ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 268.

⁵⁴ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 268.

⁵⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 62 (MvT Wro).

had plaatsgevonden van gedeeltelijke vergoeding van planschade naar volledige vergoeding.⁵⁶ Harde cijfers over de bedragen die gemoeid gingen met de uitkering van planschadevergoedingen onder art. 49 WRO zijn niet voorhanden, maar in 2011 schetste Van Ettekoven een kritisch beeld van de destijds gangbare planschaderealiteit.⁵⁷ Uit het stuk van Van Ettekoven en verdere literatuur heb ik de vijf belangrijkste punten van kritiek op het huidige planschadestelsel afgeleid. In de volgende paragrafen zal ik deze kritiek kort toelichten.

Kritiekpunt 1: de hypothetische planologische vergelijking

Volgens Van Ettekoven kon het onder de WRO voorkomen dat een burger geen compensatie kreeg voor feitelijke geleden schade, terwijl er jaarlijks wel miljoenen euro's werden uitgekeerd aan burgers die niet daadwerkelijk schade hadden geleden.⁵⁸ Bron van ellende was en is volgens Van Ettekoven de abstracte planologische vergelijking bij indirecte planschade waarbij het niet gaat om vergelijking van feitelijke situaties, maar om een vergelijking van de maximale nadelige bouw- en gebruiksmogelijkheden van het oude en nieuwe regime.

Op basis van de planologische vergelijking werd bijvoorbeeld waardedaling door ernstige geluidshinder van passerende treinen door de aanleg van de Betuwelijn niet vergoed, omdat het oude regime geen limitering van geluidsbelasting kende en het nieuwe regime wel voorzag in strikte geluidvoorschriften.⁵⁹ Er was ongeacht de feitelijk ontstane geluidshinder geen sprake van een planologisch nadeligere situatie en daarmee geen recht op vergoeding.

De omgekeerde situatie doet zich ook voor in het geval planologisch nadelige mogelijkheden van een nieuw bestemmingsplan niet worden gerealiseerd. De burger heeft dan toch recht op een schadevergoeding voor bijvoorbeeld verlies van uitzicht of privacy door een flatgebouw dat nooit gebouwd wordt.

De meeste burgers houden zich niet bezig met eventuele maximaal nadelige gevolgen van een gewijzigd bestemmingsplan, maar komen in actie als er feitelijk hinder wordt ondervonden. In de planschadepraktijk onder de WRO waren er echter een aantal commerciële planschadebureaus die nauwlettend in de gaten hielden welke planschadegevoelige besluiten er in Nederland genomen werden. Als er een dergelijk besluit op de radar verscheen werden betrokken onwetende omwonenden geïnformeerd over de mogelijkheid om het bureau op basis van *no cure, no pay* in te schakelen. Bij toekenning van de planschadevergoeding kreeg het bureau een commissie van 25% van de vergoeding.⁶⁰ Succesverhalen gingen natuurlijk snel de ronde en hebben waarschijnlijk mede geleid tot een aanzuigende werking van het aantal planschadeverzoeken onder de WRO.

De abstracte planologische vergelijking vormt ook in het huidige planschaderecht de kern van de planschadebeoordeling bij waardedaling van onroerend goed. Het is de vraag of het NMR in de vorm van een minimumforfait van 2% bij indirecte planschade een effectieve drempel is gebleken om de (door de overheid) ongewenste planschadeverzoeken buiten de deur te houden. Aangezien ook hier cijfers ontbreken over het totaal aantal aanvragen om een tegemoetkoming in de planschade en over de hoogte van uitgekeerde bedragen is dit niet exact aan te geven. Het is wel aannemelijk dat het totaal aan uitgekeerde planschadevergoedingen is gedaald, omdat schade die onder het NMR valt niet meer wordt vergoed. Meer over het NMR in hoofdstuk 3.

⁵⁶ Zie Hoofdstuk 1, aanleiding.

⁵⁷ Van Ettekoven 2011.

⁵⁸ Van Ettekoven 2011, p. 11 e.v.

⁵⁹ Van Ettekoven 2011, p. 12, Rechtbank Arnhem 23 juli 2007, BR 2007, p. 976, LJN BB0529.

⁶⁰ Van Ettekoven 2011, p. 13.

Kritiekpunt 2: Hoge behandelkosten

Een tweede punt van kritiek op het huidige planschadestelsel zijn de hoge behandelkosten.⁶¹ Voor de behandeling van een aanvraag om tegemoetkoming in de planschade is een aanvrager een recht van tussen de € 300,- en € 500,- verschuldigd (art. 6.4 Wro). Dit recht wordt bij toekenning van een vergoeding teruggestort (art. 6.4 lid 4). Het bedrag dekt de behandelkosten van het verzoek bij lange na niet. Een bestuursorgaan is namelijk op basis van art. 6.1.3.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) verplicht om bij de planschadebeoordeling een onafhankelijk adviseur in te schakelen tenzij de aanvraag onvolledig of kennelijk ongegrond is.

Ook hier geldt weer dat officiële cijfers over de totale behandelkosten van planschadeverzoeken per jaar niet bekend zijn. Volgens Eric Meijer, directeur van adviesbureau Johan van Oldenbarnevelt worden in eenvoudige zaak twintig uur gedeclareerd en in een complexe vijftig.⁶² Niet duidelijk is welk uurtarief gehanteerd wordt. Volgens Van Ettekoven lopen mede door de hoge kosten van deze deskundigen de behandelkosten van planschadeclaims op tot 35 – 50% van de totale planschadekosten.⁶³

Kritiekpunt 3: Geen planschadevergoeding voor uitvoeringsschade

Uitvoeringsschade is schade die ontstaat door feitelijk handelen ter uitvoering van een planologische maatregel. Bijvoorbeeld schade door geluidsoverlast van bouw- en sloopwerkzaamheden ter realisatie van een nieuwe woonwijk waarvoor een bestemmingsplanwijziging nodig was. Er is kritiek op de mogelijkheid van vergoeding van uitvoeringsschade.

Uitvoeringsschade valt niet onder het bereik van art. 6.1 Wro.⁶⁴ Het is vaste jurisprudentie dat uitvoeringsschade niet in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in planschade, omdat uitvoeringsschade volgens de Afdeling niet het directe gevolg is van een planologische wijziging, maar van de feitelijke werkzaamheden ter uitvoering van de planologische mogelijkheden die een bestemmingsplan biedt.⁶⁵

Het gevolg is dat een benadeelde voor compensatie van uitvoeringsschade een aparte nadeelcompensatieprocedure moet volgen. In het geval er daarvoor geen nadeelcompensatieverordening of beleidsregel voorhanden is, is hij afhankelijk van het bestaan van een beroepbaar schadeveroorzakend besluit voor de mogelijkheid van een zuiver schadebesluit. De bestuursrechter is slechts bevoegd tot kennisneming van een beroep tegen een zuiver schadebesluit, indien de rechter ook bevoegd is te oordelen over beroepen tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid zelf. Indien niet is voldaan aan het zogenoemde vereiste van formele of processuele connexiteit, dan is de benadeelde aangewezen op de weg naar de burgerlijke rechter.⁶⁶

Kritiekpunt 4: Aansprakelijkheid bij samenhangend geheel van overheidshandelingen

Een vierde punt van kritiek op het huidige planschade stelsel betreft schade die veroorzaakt wordt door een samenstel van verschillende besluiten van verschillende bestuursorganen. Het is dan voor een benadeelde niet altijd duidelijk bij welk bestuursorgaan hij aan moet kloppen om zijn schade vergoed te krijgen. Het kan voorkomen dat de verschillende bestuursorganen elkaar de schuld in de schoenen willen schuiven.⁶⁷

⁶¹ Van Ettekoven 2011, p. 20.

⁶² <https://www.planschade.net/wp-content/uploads/2020/07/Nadeelcompensatie-hoe-wordt-hier-mee-omgegaan-in-Nederland.docx.pdf>

⁶³ Van Ettekoven 2011, p. 21.

⁶⁴ Van Ettekoven 2011, p. 14; Van den Broek & Tjepkema 2015, p.16.

⁶⁵ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (*Overzichtsuitspraak planschade*), r.o. 3.1.

⁶⁶ Schlössels 2019, p. 591.

⁶⁷ Zie uitgebreid Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 18; Huijts & Tjepkema, *JBplus* 2017/4.

Kritiekpunt 5: geen vergoeding schaduwshade

Het laatste punt van kritiek betreft het ontstaan van schaduwshade als gevolg van het hanteren van een limitatieve lijst met shadeoorzaken.⁶⁸ Schaduwschade ontstaat in de periode dat ruimtelijke beleidsvoornemens bij het publiek bekend zijn, maar een definitief besluit als bedoeld in art. 6.1 lid 2 Wro uitblijft. Investeerders of kopers zullen wel al reageren op de beleidsvoornemens. Indien de kans bestaat dat de beleidsvoornemens leiden tot nadelige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe snelweg nabij een vrijstaande koopwoning, dan zullen kopers afhaken of een lagere koopprijs bedingen. De verkoper van de vrijstaande woning kan deze ontstane schaduwshade niet verhalen als planschade omdat er geen besluit als in art. 6.1 lid 2 Wro genomen is. Het probleem van schaduwshade is onder de Wro vergroot omdat er geen vergoeding kan worden gevraagd voor schade veroorzaakt door een globale nog uit te werken bestemming.⁶⁹

Tot zover de meest gehoorde kritiek op de planschaderegeling onder de Wro. In de volgende paragrafen zal ik beschrijven wat de belangrijkste veranderingen zijn in het nieuwe planschadestelsel van de Ow. Is er naar de bestaande kritiek geluisterd?

2.4 Planschadevergoeding in de Omgevingswet

Planschadevergoeding wordt nadeelcompensatie

In de schaderegeling van afd. 15.1 Ow wordt de tegemoetkoming in planschade en andere vormen van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht niet meer afzonderlijk behandeld. De term ‘tegemoetkoming in planschade’ wordt door de wetgever niet meer gebruikt maar aangeduid door de overkoepelde term nadeelcompensatie. Afd. 15.1 Ow vervangt dan ook niet alleen afd. 6.1 Wro maar ook een groot aantal andere ruimtelijke nadeelcompensatieregelingen.⁷⁰

Afd. 15.1 Ow zal gelden als *lex specialis*, die voorrang heeft op de algemene nadeelcompensatieregeling in titel 4.5 van de Awb en op belangrijke onderdelen daarvan afwijkt. Dit wetsvoorstel staat haaks op de eerdere keuze van de wetgever om een uniforme nadeelcompensatieregeling met een ruim toepassingsbereik in de Awb op te nemen. In afwijking van de Awb-wetgever koos de wetgever voor de klassieke benadering van een limitatieve en exclusieve lijst van shadeoorzaken waarop uitsluitend besluiten zijn vermeld die voor burgers een rechtstreekse juridische binding hebben.⁷¹

Limitatieve opsomming van shadeoorzaken

Afd. 15.1 Ow kent net als afd. 6.1 Wro een limitatieve en exclusieve lijst van shadeoorzaken. Schade veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen op grond van de Ow komt alleen voor vergoeding in aanmerking als de shadeoorzaak wordt genoemd in de opsomming van art. 15.1 Ow. Indien een handeling gebaseerd op de Ow niet in de opsomming wordt genoemd is een vergoeding op grond van titel 4.5 Awb niet mogelijk.⁷²

De wetgever heeft gekozen voor behoud van een limitatieve en exclusieve opsomming van shadeoorzaken omdat de besluitvorming in de Ow deels getrapt verloopt.⁷³ Rijk, provincie waterschap en gemeente werken vaak samen om een project te realiseren. De brede reikwijdte van titel

⁶⁸ Zie uitgebreid Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 20.

⁶⁹ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 253.

⁷⁰ o.a. Ontgrondingenwet (artikelen 26 t/m 28), Spoedwet wegverbreding (art. 17), Tracéwet (art. 22), Waterwet (art. 7.14), voor complete lijst zie *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p.35 (MvT IOw).

⁷¹ Besselink & Procee, *TO* 2015/2.

⁷² *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p.22 (MvT IOw).

⁷³ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p.21 (MvT IOw).

4.5 Awb zou betekenen dat op ieder moment in het integrale besluitvormingsproces een aanvraag om nadeelcompensatie kan worden ingediend, terwijl de besluitvorming nog niet is afgerond. Dit zou een aanzuigende werking van het aantal verzoeken om nadeelcompensatie kunnen hebben en daarmee ook een toename van de bestuurslasten. Dit zou weer ten koste kunnen gaan van een transparant en interactief besluitvormingsproces, omdat het bestuur uit vrees voor eventuele claims hun beleidsvoornemens niet openbaar maakt. Men wil de burger juist in een vroeg stadium bij nieuwe ontwikkelingen betrekken.⁷⁴

De wetgever is er bovendien van overtuigd dat door een duidelijke afbakening van het moment waarop in het proces van getrapte besluitvorming om nadeelcompensatie kan worden verzocht, het duidelijk wordt welk bestuursorgaan aansprakelijk is.⁷⁵ Het vierde punt van kritiek op de Wro zou daarmee opgelost zijn omdat de bestuursorganen niet meer naar elkaar kunnen wijzen om aansprakelijkheid af te schuiven.

De volgende verandering van het planschaderecht zal Van Ettekooven verheugen omdat met afd. 15.1 Ow afscheid genomen wordt van de hypothetische planologische vergelijking bij indirecte planschade.

Verschuiven van de peildatum bij indirecte schade

In het huidige planschaderecht kan een schadeclaim worden ingediend nadat het gewijzigde bestemmingsplan (of andere planologische maatregel) in werking is getreden. Het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan is tevens de peildatum voor de planologische vergelijking. In afd. 15.1 Ow wordt de datum waarop een aanvraag kan worden ingediend voor vergoeding van indirecte schade verschoven van planvaststelling naar de vergunningverlening of naar het moment van uitvoering van de activiteit. Art. 15.1 lid 2 Ow bepaalt dat voor vergunningplichtige activiteiten niet het omgevingsplan, maar de omgevingsvergunning als schadeoorzaak geldt. Vervolgens wordt in art. 15.3 de peildatum voor het vaststellen van de schade gesteld op de datum dat het besluit tot verlenen of wijzigen van de omgevingsvergunning is bekendgemaakt.

Voor activiteiten die zijn toegestaan op grond van een omgevingsplan is een aanvraag om schadevergoeding mogelijk op het moment dat de activiteit bij het bevoegd gezag is gemeld of met de activiteit is begonnen (art. 15.4 lid 1). De peildatum voor het bepalen van de schade door vergunningsvrije activiteiten is gelijk aan het moment dat de aanvraag om schadevergoeding mogelijk is (art. 15.4 lid 2).

Het kabinet acht het verschuiven van het schademoment noodzakelijk omdat het omgevingsplan in vergelijking met het bestemmingsplan een veel ruimere reikwijdte kent en een globaler karakter heeft.⁷⁶ Het omgevingsplan heeft een ruimere reikwijdte omdat er ook regels worden opgenomen die in het huidige recht verspreid zijn over verschillende wettelijke regelingen. Dit zijn regels over bijvoorbeeld geur, geluid, welstand en regels uit lokale verordeningen over bijvoorbeeld de inzameling van hemelwater, ligplaatsen, kappen van bomen en uitwegen. Het omgevingsplan krijgt daarmee meer de vorm van een verordening die gaat over de fysieke leefomgeving als geheel. Het bestemmingsplan geeft daarentegen vooral concrete regels over bouwen en grondgebruik. Omdat bij een omgevingsplan met een brede reikwijdte gewerkt wordt met open normen en beleidsregels is een reële inschatting van de te verwachten schade bij het vaststellen van het omgevingsplan doorgaans niet mogelijk.⁷⁷

De wetgever heeft gekozen voor een omgevingsplan met een globaal karakter om een meer dynamische aanpak van de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Met een globaal omgevingsplan kan men beter inspelen op nieuwe ontwikkelingen en initiatieven van burgers. Het omgevingsplan is daarom geen blauwdruk voor nieuwe ontwikkelingen, maar geeft de kaders waarbinnen gebouwd mag

⁷⁴ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 21 (MvT IOw).

⁷⁵ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 22 (MvT IOw).

⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 23, 24 (MvT IOw).

⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 23 (MvT IOw).

worden. Een reële inschatting van schade is pas mogelijk op het moment dat een concreet initiatief kenbaar is.⁷⁸ Met de verschuiving van het schademoment wil de wetgever ook tegemoetkomen aan de klachten over het huidige planschaderecht, waar hypothetische schade wordt vergoed en daadwerkelijk geleden schade niet wordt vergoed.⁷⁹

Meer schaduwsschade in de Ow

De schaduwsschadeproblematiek wordt in de Ow vergroot. Afd. 15.1 Ow kent net als afd. 6.1 Wro een limitatieve lijst van schadeporzaken maar het moment waarop een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend wordt naar achteren verschoven. De periode van onzekerheid waarin schaduwsschade kan ontstaan, wordt daarmee verlengt.

De wetgever probeert het probleem van schaduwsschade gedeeltelijk op te lossen door een koper geen actieve risicoaanvaarding tegen te werpen bij aankoop van een woning na de vaststelling van het omgevingsplan (art. 15.5 Ow). De koper behoudt hiermee het recht om een nadeelcompensatieclaim in te dienen op het moment dat een omgevingsvergunning wordt afgegeven of met een ongunstige activiteit wordt begonnen. Gedachte is dat de koper hierdoor geen lagere koopprijs zal bedingen vanwege mogelijke toekomstige nadelige ontwikkelingen.⁸⁰

Een generieke regeling voor schaduwsschade acht de wetgever echter niet nodig en niet gewenst. Meer heil wordt gezien in vroegtijdige participatie van bewoners bij projecten, het verbeteren van vroegtijdig omgevingsmanagement en snellere en betere besluitvorming.⁸¹ Bovendien behoren marktschommelingen door een zekere periode van onzekerheid volgens de wetgever tot het eigen maatschappelijk risico van de eigenaar. Verder wordt als argument genoemd dat de overheid geen belasting heft indien planologische maatregelen leiden tot waardevermeerdering van onroerend goed, de zogenaamde baatbelasting.⁸² In de literatuur is er veel kritiek op het standpunt en de argumenten van de wetgever en heerst er een algemene consensus dat er wel degelijk een wettelijke regeling voor de schaduwsschadeproblematiek moet komen.⁸³

Geen verplichte deskundige & uitvoeringsschade

Een verdere verandering in het nadeelcompensatierecht van afd. 15.1 Ow is het ontbreken van een wettelijke verplichting om bij de behandeling van een verzoek om nadeelcompensatie een externe deskundige in te schakelen. In theorie kan een bestuursorgaan met ingang van de Ow een verzoek om nadeelcompensatie zelfstandig afdoen. In de praktijk zal een bestuursorgaan echter in de overgangs- en gewenningsfase van Wro naar Ow toch behoefte hebben aan specifieke deskundigheid omdat deze binnen de gemeentelijke organisatie vaak nog ontbreekt. Naarmate duidelijker wordt hoe de bepalingen van afd. 15.1 Ow worden ingevuld zal de rol van de externe adviseur afnemen waardoor de advieskosten kunnen verminderen.⁸⁴ De wet staat daarmee een oplossing voor punt van kritiek nummer twee over de hoge behandelkosten niet in de weg.

Een andere noemenswaardige verandering ten opzichte van de Wro is dat volgens de MvT Ow ook uitvoeringsschade als gevolg van de in art. 15.1 lid 1 Ow opgenoemde schadeporzaken, zoals tijdelijke hinder als gevolg van bouwwerkzaamheden of een tijdelijke wegafsluiting, voor vergoeding in aanmerking komt.⁸⁵ Volgens Huijts hoeft er niet meer zoals onder de Wro bij samenloop van planschade en uitvoeringsschade een aparte nadeelcompensatieprocedure gevolgd te worden. Het

⁷⁸ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 24 (MvT IOw).

⁷⁹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 24 (MvT IOw).

⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 33 (MvT IOw).

⁸¹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 31 (MvT IOw).

⁸² *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 31 (MvT IOw).

⁸³ o.a. Huijts 2020, p. 121; Planken & Hazen, *O&A* 2017/5, p. 38; Sanderink, *O&A* 2017/62, p. 7; Van den Broek & Tjepkema, *TO* 2017/1, p. 27.

⁸⁴ Ten Have & Thoonen, *O&A* 2017/66.

⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 227 (MvT IOw).

schadegeschil kan worden afgedaan met één aanvraag.⁸⁶ Of dit ook daadwerkelijk mogelijk is, is nog niet helemaal duidelijk omdat het niet expliciet in de wettekst terug te vinden is.

Het normaal maatschappelijk risico

Ten slotte de veranderingen die gaan gelden voor het bepalen van de omvang van het NMR onder de Ow. Voor het bepalen van de omvang van het NMR bij indirecte schade in de vorm van waardedaling van onroerend goed wordt in de Ow een vast forfait toegepast van 4% van de waarde van het onroerend goed onmiddellijk voor de peildatum (art. 15.7 lid 1 Ow). Dit is een grote verandering ten opzichte van het huidige planschaderecht waarin een wettelijk minimum forfait van 2% geldt en door de rechtspraak een genuanceerd stelsel is gecreëerd waarin de percentages van het forfait schommelen tussen 2 en 5%.

Art. 15.7 lid 2 en 3 Ow bevatten een anticumulatieregeling voor de toepassing van het 4% forfait bij indirecte schade in de vorm van waardevermindering. De regeling voorkomt dat het forfait twee keer aan een benadeelde wordt tegengeworpen indien de schade is veroorzaakt door meerdere, samenhangende besluiten.⁸⁷

In art. 15.7 lid 4 Ow heeft de wetgever in samenhang met art. 9.1 Omgevingsbesluit een categorie aangewezen, waarin indirecte schade in de vorm van waardevermindering vanwege het NMR niet voor vergoeding in aanmerking komt. Het gaat hier om gevallen waarbij op voorhand duidelijk is dat de schade niet boven het NMR uitstijgt en er geen sprake is van onevenredige gevolgen voor benadeelden t.o.v. andere burgers. Denk bijvoorbeeld aan het plaatsen van dakkapellen aan de achterzijde, zonnepanelen, verkeersborden, vangrails etc.⁸⁸ Hiermee wordt vooraf duidelijkheid geboden en worden onnodige procedures voorkomen.

Het vaste forfait van 4% geldt niet voor directe planschade. Voor berekening van de omvang van het NMR bij directe schade volgt de wetgever het standpunt van de rechtspraak dat bij indirecte schade een hogere aftrek dan 2% en een generieke aftrek minder voor de hand ligt.⁸⁹ De regering vindt het daarom onredelijk om bij directe schade een vast forfait voor het NMR te hanteren. Achterliggende gedachte is dat bij directe planschade een ingrijpendere inbreuk gemaakt wordt op het eigendomsrecht dan bij indirecte planschade. Directe planschade betreft immers de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het eigen perceel.⁹⁰

Het wettelijk forfait van 2% bij inkomensderving (art. 6.2 lid 2 Wro) wordt in de Ow afgeschaft. Omdat inkomensschade diverse oorzaken kan hebben en tijdelijk of blijvend van aard kan zijn is het volgens de wetgever niet mogelijk om een algemeen forfait voor alle gevallen vast te stellen.⁹¹ Voor het vaststellen van de omvang van het NMR bij inkomensschade door infrastructurele ingrepen wordt in de MvT verwezen naar de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen. Er wordt verwacht dat overheden deze handleiding gaan toepassen.⁹²

2.5 Conclusie

Het lijkt erop dat de wetgever de bestaande kritiek op het planschadestelsel ter harte heeft genomen en voor een aantal knelpunten bewust of onbewust een oplossing heeft gevonden. Zo wordt er afscheid genomen van de hypothetische planologische vergelijking voor het bepalen van indirecte schade. Hierdoor is een meer reële inschatting van de schade mogelijk. Keerzijde van de medaille is echter dat

⁸⁶ Huijts 2020, p. 163.

⁸⁷ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 244 (MvT IOw).

⁸⁸ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 246 (MvT IOw).

⁸⁹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 26 (MvT IOw); ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1293.

⁹⁰ Van den Broek & Tjepkema, *TO* 2017/1, p. 31.

⁹¹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 27 (MvT IOw).

⁹² *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 27 (MvT IOw); voor de Handleiding zie Tjepkema & van der Velden 2018.

hierdoor de schaduwshadeproblematiek vergroot wordt. In de literatuur is men eensgezind dat de wetgever te weinig oog heeft voor dit probleem en pleit men voor een wettelijke regeling om de schaduwshadeproblematiek alsnog op te lossen.

Positief is dat de behandelkosten van een planschadeverzoek in principe kunnen dalen omdat de inzet van een externe deskundige niet langer wettelijk verplicht is. Een verder positieve ontwikkeling is dat er voor uitvoeringsschade niet meer een aparte nadeelcompensatie procedure gevolgd hoeft te worden. Een laatste positieve verandering is dat er in de Ow meer duidelijkheid is welk bestuursorgaan wanneer aansprakelijk is voor ontstane schade. In het volgende hoofdstuk zal ik onderzoeken hoe de berekening van het NMR zich ontwikkeld heeft sinds de invoering van afd. 6.1 Wro.

3 Het normaal maatschappelijk risico

3.1 Inhoud

De rechtsgrond voor het vergoeden van schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen is het égalitébeginsel: het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten. Op grond van dit beginsel dient degene die in vergelijking met anderen onevenredig hard getroffen wordt door rechtmatig overheidshandelen daarvoor gecompenseerd te worden. Het gaat daarbij om compensatie van onevenredige schade en niet om een verplichting voor de overheid om de volledige schade te vergoeden. Schade is onevenredig indien een benadeelde zwaarder dan vergelijkbare anderen wordt getroffen (de speciale last) en als de schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico (NMR) of het normaal ondernemersrisico (de abnormale last). Het NMR is de cruciale maatstaf om te bepalen of er sprake is van égalité-aansprakelijkheid.⁹³ De speciale last speelt in de planschadejurisprudentie van de bestuursrechter niet of nauwelijks een rol. Het NMR geeft uitdrukking aan het idee dat ieder lid van de samenleving naast het profiteren van maatregelen die door de overheid worden genomen, ook een bepaalde mate van hinder door rechtmatig overheidshandelen heeft te dulden. De omvang van het NMR bepaalt welk deel van de schade een burger heeft te accepteren. Komt schade boven het NMR uit dan spreekt men van een abnormale last en bestaat er, indien ook aan de overige criteria is voldaan, een recht op nadeelcompensatie.

Het NMR is daarmee als het ware de toegangspoort tot vergoeding van planschade of andere vormen van nadeelcompensatie. Hoe hoger het NMR, hoe lager de compensatie zal zijn. Maar hoe bepaal je nu wat normaal is en welke schade iedere burger daarom maar heeft te dulden? In dit hoofdstuk bespreek ik hoe in afd. 6.1 Wro de omvang van het NMR bij indirecte schade in de vorm van waardedaling wordt bepaald.

3.2 Het normaal maatschappelijk risico in de Wro

De wetgever wilde met (her) invoering van het NMR in de Wro de stortvloed aan verzoeken om tegemoetkoming in de planschade voor indirecte schade tegengaan en de hoogte van de tegemoetkomingen verminderen.⁹⁴ Dit wordt ook wel het dempend effect van het NMR genoemd.⁹⁵ In het voorontwerp van de Wro werd door het kabinet een drempel van 10% van de waarde van de onroerende zaak voorgesteld.⁹⁶ Na enige kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State (AARvS) werd de drempel verlaagd naar 5%. Het kabinet was van mening dat een drempel van 5% noodzakelijk was om bagatelaanvragen te voorkomen.⁹⁷

In de Tweede Kamer werd de afweging tussen de dempende werking van het NMR en het toekennen van een redelijke vergoeding anders gemaakt. Een drempel van 2% zou volgens het amendement Lenards c.s. voldoende moeten zijn om bagatelzaken onaantrekkelijk te maken.⁹⁸ Op 21 februari 2006 is het amendement Lenards c.s. aangenomen en werd daardoor in art. 6.2 lid 2 Wro de hoogte van de omvang van het NMR bij indirecte schade gesteld op in ieder geval 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.⁹⁹

In de beginjaren van de Wro (2008-2012) werd het minimum forfait van 2% door het bestuursorgaan en zijn deskundige doorgaans geïnterpreteerd als een vaste standaardaf trek en niets meer.¹⁰⁰ De

⁹³ Schlössels 2019, p. 557.

⁹⁴ Zie hoofdstuk 1 inleiding.

⁹⁵ *Kamerstukken II 2005/06*, 28916, nr. 31, p. 5.

⁹⁶ Huijts 2020, p. 261.

⁹⁷ Huijts 2020, p. 261.

⁹⁸ *Kamerstukken II 2005/06*, 28916, nr. 17 (Amendement Lenards C.S.)

⁹⁹ *Handelingen II 2005/06*, 28916, nr. 52, p. 3425.

¹⁰⁰ Huijts 2020, p. 262.

mogelijke reden dat er geen hogere percentages werden toegepast, is dat de wetgever bij invoering van de Wro geen regels of toetsingsmaatstaven had aangereikt die de toepassing van een hoger percentage zouden rechtvaardigen.¹⁰¹

Bovendien is het vaak niet het bestuursorgaan maar de op grond van een planschadeovereenkomst draagplichtige derde (de projectontwikkelaar of andere initiatiefnemer) die uiteindelijk opdraait voor een tegemoetkoming in de planschade. Het toepassen van hogere percentages zou alleen maar procesrisico's voor het bestuursorgaan kunnen betekenen.¹⁰² Een andere reden voor de coulante houding van het bestuur is volgens van den Broek en Tjepkema dat deskundigen in het algemeen niet happig zijn om bestuursorganen te adviseren hogere drempels dan 2% toe te passen. De deskundige heeft daar geen baat bij. Indien er minder vergoed wordt, valt er ook minder te adviseren.¹⁰³

Vast staat in ieder geval dat een forfait van 2% in de beginjaren meer regel dan uitzondering was. Het was aan de rechtspraak, vaak op initiatief van de draagplichtige derde om aanvullende toetsingsmaatstaven ter bepaling van de omvang van het NMR te ontwikkelen.¹⁰⁴ Voordat ik inga op deze toetsingsmaatstaven eerst een korte schets over de verhouding bestuursorgaan en de rechter.

3.3 De rol van de rechter

Bij het beoordelen van een planschadeclaim is het bestuursorgaan als eerste aan zet. Dit is ook logisch, omdat het bestuur vaak beschikt over specifieke deskundigheid en zicht heeft op de feitelijke situatie.¹⁰⁵ Bij de vaststelling van de omvang van het NMR beschikt het bestuursorgaan over beoordelingsruimte maar het minimumforfait van 2% is geen vrijbrief om naar eigen believen een percentage van 2% of hoger te hanteren. Het bestuursorgaan dient de vaststelling van de omvang van het NMR altijd naar behoren te motiveren. Indien beroepsgronden daartoe aanleiding geven toetst de rechter deze motivering en kan hij, indien de motivering niet volstaat, zelf de omvang van het NMR vaststellen door in een concreet geval te bepalen welke drempel of korting redelijk is.¹⁰⁶ De rechter heeft daarmee het laatste woord.

3.4 Het NMR in de rechtspraak

In 2012 heeft de Afdeling in de uitspraken *Vugts* en *Heiloo* benadrukt dat het forfait van art. 6.2 lid 2 Wro slechts een minimumdrempel is en dat het bestuursorgaan met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het concrete schadegeval moet onderzoeken in hoeverre de gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt.¹⁰⁷ In grote lijnen heeft de Afdeling vervolgens uiteengezet aan de hand van welke gezichtspunten het NMR afgebakend dient te worden.

In beide zaken ging het om indirecte planschade in de vorm van waardedaling van onroerend goed door aantasting van privacy, verlies van uitzicht en verminderde zon- en lichtinval. In de uitspraak *Vugts* had de gemeente een vrijstelling verleent voor de bouw van een woonhuis met garage op een nabijgelegen grondstuk van de benadeelde. In *Heiloo* ging het om een vrijstelling van het bestemmingsplan voor de bouw van een woongebouw voor gehandicapten met drie woonlagen. In de twee uitspraken was het de draagplichtige derde (degene die de bouwvergunning ontving) die in beroep ging tegen het positieve besluit van B&W op het verzoek om tegemoetkoming in planschade.

¹⁰¹ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 97.

¹⁰² Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 77.

¹⁰³ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 98.

¹⁰⁴ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 98.

¹⁰⁵ Schlössels 2019, p. 560.

¹⁰⁶ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.6 (*Overzichtsuitspraak*); ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.3 (*Heesch*).

¹⁰⁷ ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254, r.o. 10.1 (*Vugts*); ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:BX6492, r.o. 10.1 (*Heiloo*).

In de uitspraak *Heiloo* overwoog de Afdeling:

*De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een **normale maatschappelijke ontwikkeling** kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in die zin dat de ontwikkeling **in de lijn der verwachtingen** lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar **haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past**. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.*¹⁰⁸

Bovenstaande overweging is een standaardoverweging geworden in uitspraken waarin de Afdeling zich uitlaat over de afbakening van het NMR en bevat een aantal criteria die ook wel *Heiloo*-criteria worden genoemd. Na verloop van tijd is steeds duidelijker geworden hoe deze criteria zich onderling verhouden.¹⁰⁹ In recente jurisprudentie van de Afdeling wordt onderstaande volgorde gehanteerd.¹¹⁰

De hoogte van het NMR wordt bepaald door het antwoord op de vraag of (1) de schadeoorzaak een normale maatschappelijke ontwikkeling is en zo ja, (2) in hoeverre deze ontwikkeling ter plekke in de lijn der verwachtingen ligt. Een ontwikkeling ligt volledig in lijn der verwachtingen indien zij (a) naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past en (b) aansluit bij het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid.

Ik zal deze criteria kort toelichten.

(1) Normale maatschappelijke ontwikkeling

De eerste stap bij het doorlopen van de *Heiloo*-criteria is het vaststellen of schade het gevolg is van een normale maatschappelijke ontwikkeling. In de afgelopen jaren is er in de jurisprudentie een uitgebreide catalogus ontstaan met maatschappelijke ontwikkelingen die door de Afdeling als normaal worden bestempeld. Kenmerkend voor een normale maatschappelijke ontwikkeling lijkt te zijn dat de ontwikkeling in zijn algemeenheid geregeld in Nederland voorkomt. Enkele voorbeelden ter illustratie:

- Woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern is te beschouwen als een normale maatschappelijke ontwikkeling.¹¹¹
- Woningbouw in het algemeen dient als een normale maatschappelijke ontwikkeling te worden beschouwd.¹¹²
- De vestiging van een horeca-inrichting met terras in binnenstedelijk gebied is een normale maatschappelijke ontwikkeling.¹¹³
- Het realiseren van een woongebied op voormalige agrarische gronden, grenzend aan een bestaand woongebied, is als een normale maatschappelijke ontwikkeling aan te merken.¹¹⁴

¹⁰⁸ ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:BX6492, r.o. 12 (*Heiloo*).

¹⁰⁹ Huijts 2020, p. 264.

¹¹⁰ ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, m.nt. M.G. Nielen & L.A. Jager.

¹¹¹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.14 (*Overzichtsuitspraak*).

¹¹² ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3382, r.o. 3.2.

¹¹³ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:617, r.o. 5.

¹¹⁴ ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502, r.o. 8.

Volgens de Afdeling zijn de omstandigheden van het concrete schadegeval altijd doorslaggevend bij de vraag of de schadeoorzaak het gevolg is van een normale maatschappelijke ontwikkeling.¹¹⁵ Huijts heeft in zijn proefschrift echter geen voorbeelden kunnen ontdekken waarin indirecte planschade in de vorm van waardedaling werd veroorzaakt door een niet-normale ontwikkeling.¹¹⁶ Het doorlopen van dit eerste Heiloo-criterium zal daarom doorgaans geen problemen opleveren.

(2) In de lijn der verwachting

Bij het tweede Heiloo-criterium wordt beoordeeld of en in hoeverre de schadeveroorzakende ontwikkeling ‘in de lijn der verwachting’ lag. Hierbij wordt bekeken of de planologische ontwikkeling aansluit bij de plaatselijke ruimtelijke situatie en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid. Het is een zekere vorm van voorzienbaarheid die wel eens door elkaar gehaald wordt met de ‘normale’ voorzienbaarheid in de zin van actieve risicoaanvaarding.¹¹⁷

Voorzienbaarheid bij actieve risicoaanvaarding houdt echter in dat ten tijde van de aankoop van het onroerend goed een voldoende concreet openbaar gemaakt beleidsvoornemen bestond tot een nadelige planologische ontwikkeling op de specifieke locatie.¹¹⁸ Bij het in de lijn der verwachting-criterium hoeft er geen sprake te zijn van een concreet openbaar gemaakt beleidsvoornemen maar wordt beoordeeld of een ontwikkeling:

- a) naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past en
- b) aansluit bij het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid.

Bij de beoordeling of de ontwikkeling in de lijn de verwachtingen ligt, komt verder betekenis toe aan de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.¹¹⁹

Ad a) Wanneer past een ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving?

Hierbij wordt gekeken naar de bestaande ruimtelijke kenmerken van het gebied voorafgaand het moment van inwerkingtreding van de planologische maatregel.¹²⁰ Bij ruimtelijke kenmerken valt te denken aan het soort gebied (platteland, stedelijk gebied, industriegebied, havengebied), bebouwing en architectuur (hoogbouw, vrijstaande woningen, woonwijk, maximale bouwhoogte), bebouwingsdichtheid, aanwezige infrastructuur (snelwegen, spoorlijnen, vliegveld) etc.

Vervolgens wordt beoordeeld in hoeverre de ontwikkeling naar haar aard en omvang bij deze ruimtelijke structuur aansluit. Hierbij is echter niet de feitelijke situatie doorslaggevend maar het ter plaatse geldende planologische regime. Zo overwoog de Afdeling in de uitspraak *Rijsbergen*:

*De in het plangebied gebouwde woningen zijn weliswaar hoger dan de woningen in de omgeving van het plangebied, maar dat laat onverlet dat op de gronden van de bestaande woningen, gelet op het ter plaatse toepasselijke planologische regime, ook hoger mag worden gebouwd. De ontwikkeling past derhalve naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied.*¹²¹

¹¹⁵ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.11 (*Overzichtsuitspraak*).

¹¹⁶ Huijts 2020, p. 265.

¹¹⁷ Zie bijv. ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:281, r.o. 7.4.; ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.9.

¹¹⁸ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.23 (*Overzichtsuitspraak*).

¹¹⁹ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.10 (*Overzichtsuitspraak*).

¹²⁰ ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2032, r.o. 11.4 (*Rotonde Parkstad*).

¹²¹ ABRvS 02 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, r.o. 5.3 (*Rijsbergen*); zie ook ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2487, r.o. 4.3 (*Lankes*).

Enkele voorbeelden uit recente jurisprudentie waarbij de ontwikkeling gezien de feitelijk ruimtelijke situatie naar aard en omvang past in de ruimtelijke structuur:

De Afdeling over het openstellen van een weg voor alle verkeer die voorheen alleen toegankelijk was voor openbaar vervoer:

*Niet in geschil is dat de ontwikkeling naar haar aard en omvang past in de structuur van de omgeving, aangezien de weg er al lag en er, behalve het verwijderen van de bussluis, niets aan wordt gewijzigd.*¹²²

De Afdeling over de inbreiding van een nieuwbouwwoning met een bedrijfsruimte in de bebouwde kom van de gemeente Heesch:

*De ontwikkeling past naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving - een woonwijk met een relatief lage bebouwingsdichtheid ten behoeve van grotendeels vrijstaande grondgebonden woningen.*¹²³

De Afdeling over de realisatie van woningen boven winkels in het winkelgebied van Enschede waar voorheen geen woningen waren toegestaan:

*Het winkelgebied ten oosten maakt onderdeel uit van een groter gebied met onder meer winkels, een huisartsenpraktijk en sportvoorzieningen. Het grotere gebied ligt tussen enkele woonwijken in het stedelijk gebied van Enschede. Direct ten oosten van het winkelgebied staat de Hortensiaflat van acht verdiepingen. De combinatie van winkels en woningen en de toegestane maximale bouwhoogte van 14,5 en 17,5 m, die het nieuwe bestemmingsplan ter plaatse mogelijk maakt, past dan ook in de ruimtelijke structuur van de omgeving.*¹²⁴

Het kan ook zijn dat een ontwikkeling naar haar aard wel, maar in omvang niet in de ruimtelijke structuur past. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 1 mei 2019. De Afdeling overwoog dat de nieuwe woningbouw niet wezenlijk afwijkt van de reeds bestaande bebouwing maar:

*“gelet op de lage bebouwingsdichtheid rondom de gronden en het relatief kleine oppervlak van de gronden van ca 1,3 ha past het mogelijk maken van 22 extra woningen op de gronden naar het oordeel van de Afdeling wat betreft de omvang daarentegen niet binnen de bestaande ruimtelijke structuur.”*¹²⁵

Ad b) Wanneer sluit een ontwikkeling aan bij het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid?

Een ontwikkeling sluit aan bij het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid indien dit blijkt uit een openbaar gemaakt beleidsvoornemen of uit reeds gerealiseerd beleid. Anders dan bij normale voorzienbaarheid in het kader van risicoaanvaarding hoeft het beleidsvoornemen niet concreet te zijn.¹²⁶ Het gaat hier over globale beleidsvoornemens waar de exacte locatie of tijdspanne van de ruimtelijke ontwikkeling niet van belang zijn. Enkele voorbeelden uit recente jurisprudentie:

In de uitspraak *Heesch* achtte de Afdeling de inbreiding van een nieuwbouwwoning met een bedrijfsruimte in de bebouwde kom in lijn met het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid, omdat uit de tekst van de structuurvisie viel af te leiden dat het gemeentelijk beleid gericht is op woningbouw in daarvoor geschikte inbreidingslocaties.¹²⁷

¹²² ABRvS 01 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1438, r.o. 7.5 (*Uithoorn*).

¹²³ ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.6 (*Heesch*).

¹²⁴ ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3849, (*Winkelcentrum Enschede*).

¹²⁵ ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1434, r.o. 11.

¹²⁶ ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.9 (*Heesch*).

¹²⁷ ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.9 (*Heesch*).

De realisatie van woningen boven winkels in het winkelgebied van Enschede past volgens de Afdeling in het langjarig gemeentelijk beleid omdat de gemeenteraad van Enschede in 2003 een wijkvisie had vastgesteld. Hierin stond als doelstelling vermeld dat ter plaatse door sloop en nieuwbouw een modern winkelcentrum met boven de winkels seniorenwoningen wordt gecreëerd.¹²⁸

De realisatie van nieuwbouw op het voormalig sportcomplex De Del te Rozendaal sluit volgens de Afdeling aan bij het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid omdat enerzijds eind jaren negentig al een aantal sportvelden is herontwikkeld tot woonwijk en anderzijds dit uit de toelichting op het voormalig bestemmingsplan kon worden afgeleid.¹²⁹

De stelling dat een planologische ontwikkeling in een reeks van jaren gevoerd beleid past, dient voldoende gemotiveerd te worden. Volgens de Afdeling is het alleen verwijzen naar de in het Streekplan opgenomen regeling Ruimte voor Ruimte een onvoldoende onderbouwing. Het verwijzen naar het vrijstellingsbesluit uit 2005 en het projectbesluit uit 2009 is volgens de Afdeling bovendien een onterechte onderbouwing voor de stelling dat een planologische ontwikkeling in een reeks van jaren gevoerd beleid past, omdat het nemen van een vrijstellings- of projectbesluit betekent dat er een uitzondering gemaakt werd op het toen geldende beleid en niet dat het beleid daarmee was gewijzigd.¹³⁰

Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn

Uit de *Heiloo* uitspraak volgt dat ook de afstand van de locatie van de ontwikkeling tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en omvang van de schade een rol kunnen spelen bij het vaststellen van het normaal maatschappelijk risico.¹³¹ Uit latere rechtspraak volgt echter dat aan deze factoren geen zelfstandige betekenis toekomt omdat ze reeds zijn verdisconteerd in de hoogte van de geleden planschade.¹³² De omvang van waardevermindering van woningen wordt immers bepaald door de afstand van de woningen tot de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden. Het lijkt erop dat de factoren afstand en aard en omvang van de schade alleen een rol mogen spelen bij de beoordeling of de schade is veroorzaakt door een normale maatschappelijke ontwikkeling die paste binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het in een reeks van jaren gevoerde planologisch beleid.¹³³

De Heiloo-criteria omgezet in percentages

Zoals beschreven wordt de omvang van het NMR bepaald aan de hand van de vraag in hoeverre de schadeveroorzakende normale maatschappelijke ontwikkeling in de lijn der verwachting ligt. In theorie wordt de wettelijke minimum aftrek van 2% gehanteerd indien een normale maatschappelijk ontwikkeling (bijna) geheel niet in de lijn der verwachting ligt.¹³⁴ Hiervan kan sprake zijn indien de ontwikkeling niet goed aansluit op zowel de structuur van de omgeving als het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid.¹³⁵ Het kan echter ook voorkomen dat een ontwikkeling in zijn geheel niet in de lijn der verwachting ligt indien de ontwikkeling niet goed aansluit op slechts één van beide factoren. Ik ben echter geen recente jurisprudentie tegengekomen waarin de Afdeling oordeelde dat een ontwikkeling in zijn geheel niet in de lijn der verwachting lag.

¹²⁸ ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3849, r.o. 5.4 (*Winkelcentrum Enschede*).

¹²⁹ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2477, r.o. 4.4 (*sportveld Rozendaal*).

¹³⁰ ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:876, r.o. 15.5.

¹³¹ ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:BX6492, r.o. 12 (*Heiloo*).

¹³² ABRvS 02 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, r.o. 5.7 (*Rijsbergen*).

¹³³ ABRvS 08 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2620 (*Stolwijk*); ABRvS 01-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1434, r.o. 7.5; ABRvS 01 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.10 (*Heesch*); Huijts 2020, p. 267.

¹³⁴ Huijts 2020, p. 268.

¹³⁵ ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:349, r.o. 4.2 (*De Wolden*).

Naarmate een ontwikkeling meer in de lijn der verwachting ligt, zal een hoger percentage toegepast worden. Een drempel van 3% lijkt het meest voor de hand te liggen in gevallen waarbij de schadeveroorzakende ontwikkeling deels in de lijn der verwachting ligt. Enkele voorbeelden:¹³⁶

In de uitspraak *Rotonde Parkstad* overweegt de Afdeling dat de aanleg van de rotonde in een voormalig natuurgebied een normale maatschappelijke ontwikkeling is die binnen het door het provinciebestuur gevoerde beleid past, maar wat betreft haar aard niet in de ruimtelijke structuur past en in zoverre niet in de lijn der verwachtingen lag. De omvang van het normale maatschappelijke risico is vastgesteld op 3%.¹³⁷

In de uitspraak *Buitenring Parkstad Limburg* volgt de Afdeling dezelfde redenering dat het bestuursorgaan een drempel van 3% mag hanteren als de planologische ontwikkeling in het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past maar niet naar haar aard en omvang in de ruimtelijke structuur van de omgeving past.¹³⁸

In de uitspraak *Schoonrewoerd* overweegt de Afdeling dat de uitbereiding van de dorpskern een normale maatschappelijke ontwikkeling is die naar aard en omvang in de ruimtelijke structuur van de omgeving past. De planologische ontwikkeling paste echter niet in het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid. De drempel werd vastgesteld op 3%.¹³⁹

Sinds 2019 wordt door de Afdeling ook een drempel van 4% gehanteerd. Een dergelijke drempel lijkt op zijn plaats bij normale maatschappelijke ontwikkelingen die goed aansluiten bij het gevoerde ruimtelijk beleid en slechts in beperkte mate afwijken van de ruimtelijke structuur of omgekeerd.¹⁴⁰

Het maximale percentage dat gehanteerd wordt is 5% en is op zijn plaats bij een normale maatschappelijke ontwikkeling die geheel in de lijn der verwachting ligt. Sinds de uitspraak *Rijsbergen* oordeelt de Afdeling stelselmatig dat een waardevermindering van 5% als gevolg van woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen lag, substantieel is maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten.¹⁴¹

In de *Heesch* uitspraak overweegt de Afdeling in algemene bewoordingen dat een bestuursorgaan een drempel van 5% van de waarde van de onroerende zaak mag toepassen indien geheel aan beide indicatoren wordt voldaan (aansluiting bij de ruimtelijke structuur en het ruimtelijk beleid).¹⁴² Hogere percentages heeft de Afdeling in dit soort gevallen nog niet geaccepteerd.¹⁴³

Wisselwerking planschaderecht en nadeelcompensatierecht

Het planschaderecht en het nadeelcompensatierecht zijn geen losstaande werelden maar rechtsgebieden die elkaar wederzijds beïnvloeden. Met de *Heiloo*-uitspraak is duidelijk geworden dat de Afdeling een brug sloeg naar het reguliere nadeelcompensatierecht. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van terminologie en overwegingen die duidelijk aan de nadeelcompensatiejurisprudentie zijn

¹³⁶ Voor meer voorbeelden zie o.a. ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2903, r.o. 8.4-8.5 (*Hoogezand-Sappemeer*); ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2248, r.o. 4.5; ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:858, r.o. 8.3-8.5 (*Nunspeet*); ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:143, r.o. 12.4 (*Twenterand*).

¹³⁷ ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2032 (*Rotonde Parkstad*).

¹³⁸ ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:281 (*Buitenring Parkstad Limburg*).

¹³⁹ ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502 (*Schoonrewoerd*).

¹⁴⁰ ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1884, r.o. 26.

¹⁴¹ ABRvS 02 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, r.o. 5.7 (*Rijsbergen*); ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.14 (*Overzichtsuitspraak*); ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2543, r.o. 6.6; ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1402, r.o. 10; en ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1653, r.o. 5.4 (*Beuningen*).

¹⁴² ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.5 (*Heesch*).

¹⁴³ Huijts 2020, p. 269.

ontleend. Zo is het in het nadeelcompensatierecht sinds jaar en dag geldend recht dat schade voor de benadeelde kan worden gelaten, ook al bestaat geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Ook de overweging dat bij de invulling van het NMR rekening gehouden moet worden met alle omstandigheden van het geval is in veel nadeeljurisprudentie terug te vinden.¹⁴⁴

Na de Heiloo-uitspraak is de Afdeling de *Heiloo*-criteria ook gaan gebruiken in nadeelcompensatiegeschillen. De *Heiloo*-criteria worden hierbij niet structureel anders toegepast en leiden tot soortgelijke percentages als in het planschaderecht. Het komt zelfs regelmatig voor dat de Afdeling in planschadegeschillen verwijst naar uitspraken over nadeelcompensatie of vice versa. Zo is de in het planschaderecht geldende vuistregel dat een drempel van 5% is toegestaan bij schade door een normale maatschappelijke ontwikkeling die geheel in de lijn der verwachting ligt afkomstig uit de nadeelcompensatiejurisprudentie.¹⁴⁵ Dit soort wisselwerking is echter alleen mogelijk indien het om geschillen gaat met soortgelijke schade en een soortgelijke schadeoorzaak.¹⁴⁶

3.5 Afsluiting

De Afdeling is erin geslaagd om een werkbaar systeem uiteen te zetten waaraan bestuursorganen en de rechtspraak de afbakening van het NMR bij permanente waardevermindering kunnen toetsen. Daar waar in 2015 een forfait van 2% in veel gevallen leidend was komt het bestuur anno 2020 aan de hand van de *Heiloo*-criteria gemotiveerd tot hogere percentages.¹⁴⁷ Met de invoering van de Ow komt er echter een einde aan dit genuanceerde systeem omdat er een standaardforfait van 4% gaat gelden. In het volgende hoofdstuk ga ik onderzoeken of dit een goede ontwikkeling is en zal daarmee ook een antwoord geven op de onderzoeksvraag.

¹⁴⁴ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 61.

¹⁴⁵ Zie ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071, r.o. 11 (*Mook & Middelaar*) waarin wordt verwezen naar de volgende nadeelcompensatiejurisprudentie; ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572, r.o. 10.4 (*Risicolocatie Schiphol*); ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198, r.o. 3.3.3 (*Kustversterking Noordwijk*); en ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2396, r.o. 6.2 (*Dijkverhoging*).

¹⁴⁶ Huijts 2020, p. 273.

¹⁴⁷ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 98.

4 Een redelijke compensatie

4.1 Inhoud

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat met de komst van de Ow een aantal grote knelpunten van het huidige planschaderecht worden opgelost. De belangrijkste verbeteringen zijn het afscheid van de hypothetische planologische vergelijking en de verschuiving van de peildatum bij indirecte schade. Hierdoor wordt er namelijk anders dan in de Wro de daadwerkelijk geleden schade vergoed. Ook het niet meer verplicht inschakelen van een externe deskundige bij de behandeling van een verzoek om een planschadevergoeding is een positieve ontwikkeling omdat hiermee de hoge behandelkosten drastisch kunnen verlagen. In hoofdstuk 3 heb ik o.a. beschreven dat het de rechtspraak gelukt is om in een relatief korte tijd een duidelijk werkbaar systeem te ontwikkelen aan de hand waarvan de omvang van het NMR bepaald kan worden. In dit laatste hoofdstuk zal ik het antwoord formuleren op de onderzoeksvraag:

In hoeverre is het hanteren van een vast forfait van 4% ter vaststelling van het NMR bij waardedaling van onroerend goed bij indirecte schade een verbetering t.o.v. het huidige genuanceerde stelsel gebaseerd op art. 6.2 lid 2 Wro?

Je kunt je afvragen of de verbeterpunten in de Ow, zoals beschreven in hoofdstuk twee, niet al voldoende zijn om tegemoet te komen aan de kritiek op het huidige planschadestelsel? Wat is de meerwaarde van het vaste forfait van 4% t.o.v. de huidige methode? In de komende paragrafen zal ik betogen dat die meerwaarde er niet is. Integendeel: het 4% forfait zal juist meer negatieve dan positieve effecten teweegbrengen.

Alvorens te beginnen met mijn betoog wil ik nog opmerken dat op planschadegebied verifieerbaar cijfermateriaal zeer schaars is.¹⁴⁸ Niemand weet bijvoorbeeld hoeveel claims er jaarlijks worden ingediend, hoeveel er totaal aan planschade wordt uitgekeerd en hoe hoog de behandelkosten zijn. Volgens sommige is wetenschappelijk onderzoek naar de feiten achter planschade daarom niet mogelijk.¹⁴⁹ Om het antwoord op de onderzoeksvraag toch solide te onderbouwen zal ik teruggaan naar de essentie van het planschaderecht. Waarom zou men überhaupt planschade moeten compenseren? Dit is al helemaal de vraag in een dichtbevolkt land als Nederland. In onze omringende landen wordt indirecte planschade helemaal niet vergoed en ook in Nederland gaan er stemmen op om de planschadevergoeding voor indirecte schade in zijn geheel af te schaffen.¹⁵⁰

4.2 Drie functies van de planschadevergoeding.

Er zijn behalve het égalitébeginsel nog drie belangrijke redenen te geven waarom planschade vergoed dient te worden. Je kunt ook wel zeggen dat de tegemoetkoming in planschade nog drie belangrijke functies kent. Ten eerste biedt de planschadevergoeding compensatie voor een inbreuk op het fundamentele eigendomsrecht. Ten tweede heeft de planschadevergoeding een smeermiddelfunctie waarmee de medewerking van een grondeigenaar kan worden ‘gekocht’. Ten derde zorgt de planschadevergoeding voor bescherming van eigendom, omdat een initiatiefnemer van een schadeveroorzakende ontwikkeling rekening zal houden met deze bijkomende kosten. Hoe hoger de planschadevergoeding, hoe eerder een initiatiefnemer een alternatief zal overwegen. De planschadevergoeding heeft daarmee ook een beschermende functie.

¹⁴⁸ Huijts 2020, p. 288.

¹⁴⁹ <https://www.planschade.net/wp-content/uploads/2020/07/Nadeelcompensatie-hoe-wordt-hier-mee-omgegaan-in-Nederland.docx.pdf>

¹⁵⁰ Van Etteken 2011, p.18.

Ik zal deze drie functies toelichten en aan de hand van actuele planologische vraagstukken toetsen welke methode tot afbakening van het NMR de voorkeur verdient.

De compenserende functie van de planschadevergoeding.

Het eigendomsrecht is een fundamenteel recht en het respecteren van dit recht ligt aan de basis van de rechtsstaat. Inbreuk op dit fundamentele recht mag dan ook slechts in zeer uitzonderlijke gevallen. Nederland kent geen algemene grondwettelijke eigendomsbescherming maar op basis van het internationale recht is eigendom toch als een volwaardig grondrecht te beschouwen.¹⁵¹

Art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: art. 1 EP) verwoordt het als volgt:

“Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht”

Het is daarom ook dat onteigening, wat te beschouwen is als de zwaarste inbreuk op het fundamentele eigendomsrecht, volgens art. 14 Gw alleen mag geschieden in het algemeen belang, tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling en bij of krachtens de wet.

Ook als er door het wijzigen van een bestemming van een grondstuk directe planschade ontstaat, is er sprake van een zware inbreuk op het eigendomsrecht. Er is daarom door de wetgever gekozen om voor deze vorm van planschade geen vast forfait vanwege het NMR wettelijk vast te leggen.¹⁵² In de praktijk kan er echter wel een aftrek wegens het NMR worden toegepast maar een hogere aftrek dan 2% ligt volgens de rechtspraak minder voor de hand.¹⁵³

Bij indirecte planschade in de vorm van permanente waardedaling is er ook sprake van een inbreuk op het eigendomsrecht. Ondanks dat de schadeveroorzakende ontwikkeling plaatsvindt op een grondstuk van een derde wordt toch het genot van het eigen grondstuk verstoord. Deze schade is reëel, denk bijvoorbeeld aan de komst van een windmolenpark op een nabijgelegen perceel.

Het onafhankelijk onderzoek ‘Windturbines, zonneparken en woningprijzen’ uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit Amsterdam in opdracht van Minister Wiebes laat zien dat de plaatsing van een windturbine binnen 2 km een aantoonbaar effect heeft op de woningwaarde. Een turbine van 100 meter zorgt voor een daling van de woningwaarde van rond de 2%, terwijl een turbine groter dan 150 meter leidt tot een daling van gemiddeld rond de 5%.¹⁵⁴ Bij een gemiddelde woningwaarde van € 354.000 gaat het dan om een schadepost die ligt tussen € 7000 en € 17.500 per huis.¹⁵⁵

Een inbreuk op het eigendomsrecht is volgens art. 1 EP toelaatbaar indien deze inbreuk het algemeen belang dient. Volgens de Afdeling laat art. 1 EP de toepassing van wetten, die noodzakelijk zijn om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang, onverlet. Omdat de forfaitregeling van art. 6.2 lid 2 Wro een dergelijke regeling is, is de aftrek wegens NMR volgens de Afdeling niet in strijd met art. 1 EP.¹⁵⁶

De rechtvaardiging die het égalitébeginsel biedt voor de beperking van het eigendomsrecht heeft eenzelfde soort strekking. Eigendom is geen absoluut recht en een beperking van het eigendomsrecht door de overheid vanwege de behartiging van het algemeen belang moet in beginsel zonder schadevergoeding worden geduld. Slechts als er sprake is van een onevenredige last bestaat er een

¹⁵¹ Schlössels 2019, p. 595.

¹⁵² *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 26-27 (MvT, IOw).

¹⁵³ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 26-27 (MvT, IOw).

¹⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2019/20, 33612, nr. 71 (bijlage 1).

¹⁵⁵ <https://www.nvm.nl/wonen/marktinformatie>

¹⁵⁶ ABRvS, 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2858, r.o. 6.2.

recht op compensatie.¹⁵⁷ Het algemeen belang is daarmee de belangrijkste rechtvaardiging voor het hanteren van het NMR als korting op de te vergoeden planschade. Nederland kent een zeer ruime interpretatie van het begrip algemeen belang.

Volgens de Afdeling strekt iedere rechtmatige aanwending van een publiekrechtelijke bevoegdheid door een bestuursorgaan, zoals het nemen van een besluit tot vergunningverlening en het verlenen van een ontheffing, tot behartiging van (een aspect van) het algemeen belang.¹⁵⁸ Gevolg van deze ruime interpretatie van het algemeen belang is dat niet de initiatiefnemer van een schadeveroorzakende ontwikkeling aansprakelijk is voor ontstane planschade, maar het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Op basis van het égalitébeginsel heeft een benadeelde dan een korting op de schadevergoeding ter hoogte van het NMR te accepteren.¹⁵⁹

De vraag is echter in hoeverre deze ruime interpretatie van het algemeen belang vol te houden is in een individualistische, geprivatiseerde en kapitalistische samenleving. Hoe is bijvoorbeeld het algemeen belang gediend als een vergunning voor de uitbreiding van een varkensstal wordt verleend? De initiatiefnemer zal een grotere omzet maken omdat hij de export van zijn vleesvarkens aardig kan vergroten, maar wel ten koste van het milieu en de directe omwonenden die meer geuroverlast en een waardedaling van hun onroerend goed hebben te verwachten. Is een korting op de planschadevergoeding vanwege het NMR en het daaraan ten grondslag liggende algemeen belang dan eigenlijk wel te rechtvaardigen?¹⁶⁰

Zelfs bij het plaatsen van windturbines, waarvan in eerste instantie evident is dat daarmee het algemeen belang in de zin van het behalen van klimaatdoelstelling gediend is, spelen enorme private belangen. Het is door de hoge subsidies voor een boer of energieconcern een zeer lucratieve business om op een akker een windmolen te plaatsen. Het blijkt bijvoorbeeld dat mede dankzij een overheidssubsidie van 550 miljoen euro de investeerders in windparken in Groningen en Drenthe over een periode van 15 jaar tussen de 2,4 miljoen en 3 miljoen euro per geplaatste windmolen verdienen.¹⁶¹

Dat er steeds minder draagvlak bestaat voor een praktijk waar investeerders verdienen en omwonenden met de schade blijven zitten, blijkt wel uit het recente amendement van Nispen en van Gerven.¹⁶² Met het amendement werd gepoogd om aan art. 15.7 lid 1 Ow de volgende zin toe te voegen:

*Als een activiteit die is toegestaan of een maatregel die wordt getroffen financieel voordeel oplevert voor degene die de activiteit verricht of de maatregel treft, wordt een bedrag ter grootte van dat voordeel in mindering gebracht op het deel dat wordt aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico.*¹⁶³

De gehele oppositie uitgezonderd de SPG heeft voor dit amendement gestemd maar met een uitslag van 72 stemmen voor en 78 stemmen tegen, heeft het amendement het net niet gehaald.¹⁶⁴ Het amendement van Nispen en van Gerven is erg sympathiek, maar de vraag is wel hoe dit in de praktijk

¹⁵⁷ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 57.

¹⁵⁸ ABRvS 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8444 (*algemeen belang*).

¹⁵⁹ Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 25.

¹⁶⁰ ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1658 (*Geuroverlast St. Anthonis*) in de uitspraak valt de waardedaling van 6000,- door ontstane geurhinder onder het NMR, zie ook bijvoorbeeld ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986 (*Wierden*).

¹⁶¹ <https://www.vpro.nl/argos/lees/nieuws/2019/De-strijd-om-de-wind.html>

¹⁶² *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 256, nr. 14.

¹⁶³ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 256, nr. 14.

¹⁶⁴ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z21427&did=2020D45702>

uitgevoerd dient te worden. In deze scriptie ga ik daar geen antwoord op geven maar wel op de vraag of de keuze voor een vast 4% forfait een verbetering is t.o.v. het huidige genuanceerde stelsel.

Gelet op de functie van de planschadevergoeding als compensatie voor een inbreuk op het fundamentele eigendomsrecht, komt de huidige methode ter afbakening van het NMR beter uit de verf. Bij het 4% forfait valt namelijk iedere benadeelde met schade t/m 4% van de waarde van zijn woning buiten de boot. Dat wil zeggen dat bij de gemiddelde woningwaarde in Nederland, een benadeelde schade ter hoogte van 14.000 euro zelf moet dragen ongeacht de aard van de schadeveroorzakende ontwikkeling. In het huidige stelsel kan dat in theorie de helft zijn.

De smeermiddelfunctie van de planschadevergoeding.

Nederland is met een bevolkingsdichtheid van 416 personen per vierkante meter op Malta na het dichtstbevolkte land van de EU.¹⁶⁵ De bevolkingsdichtheid zal de komende jaren toenemen. Volgens het CBS zal het aantal inwoners in Nederland stijgen van 17,5 miljoen nu tot 19 miljoen in 2039.¹⁶⁶ Het zal een enorme opgave zijn om al deze mensen te huisvesten. Er is nu al een enorm woningtekort en er moeten de komende tien jaar 850.000 nieuwe woningen gebouwd worden om te voorkomen dat het woningtekort niet verder oploopt.

Een andere grote planologische uitdaging waar het bestuur mee te kampen heeft, is het behalen van de klimaatdoelstellingen. Volgens het in 2019 gesloten klimaatakkoord moet er vanaf 2030, 35 terra wattuur aan duurzame stroom jaarlijks op Nederlands grondgebied worden opgewekt. Dit betekent concreet dat er in Nederland de komende jaren plek gevonden moet worden voor duizenden hectares aan zonneweides en honderden hoge windmolens.¹⁶⁷

Tot nu toe verloopt de energietransitie erg stroef, omdat er bij de omwonenden van de toekomstige zon- en windparken niet voldoende draagvlak bestaat. De overheid probeert de bewoners door middel van publieke participatie bij een project te betrekken maar volgens onderzoekster Sanne Akkerboom voldoet deze participatie niet aan democratische theorieën of goed bestuur. De overheid is niet verplicht om opvattingen van het publiek op te nemen en de inspraakmogelijkheden voor de omwonenden voelen nu bijna aan als een ‘vakje aanvinken’.¹⁶⁸

Mijn stelling is dat er in een dichtbevolkt land als Nederland juist een royale planschadevergoeding op zijn plaats is. In een dichtbevolkt land bestaat er eerder kans op schadeveroorzakende planologische ontwikkelingen en de planschadevergoeding kan hier dienen als smeermiddel om deze ontwikkelingen toch soepel te laten verlopen. Volgens mij is echte participatie pas mogelijk indien er sprake is van een redelijke compensatie van geleden schade. Het gefixeerde 4%- forfait verkleint de smeermiddelfunctie van de planschadevergoeding, omdat schade tot en met 4% van de waarde van de onroerende zaak niet voor vergoeding in aanmerking komt. Deze versobering van het nadeelcompensatierecht zou volgens Huijts kunnen leiden tot een toename van het aantal bezwaar- en beroepsschriften tegen de schadeveroorzakende planologische besluiten. Aan de ene kant betekent dit een toename van bestuurslasten en aan de andere kant leidt dit ook tot verdere vertraging van noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen.¹⁶⁹

De beschermende functie van de planschadevergoeding

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is Nederland een zeer dichtbevolkt land en in een dicht bevolkt land is de kans groter dat een planologische ontwikkeling ergernis en schade oplevert voor

¹⁶⁵ <https://www.indexmundi.com>

¹⁶⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/51/kernprognose-2019-2060-19-miljoen-inwoners-in-2039>

¹⁶⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/25/maakt-u-zich-geen-zorgen-maar-er-komen-wel-windmolens-achter-uw-huis-a4013443>.

¹⁶⁸ Akkerboom 2018, p. 196.

¹⁶⁹ Huijts 2020, p. 284.

omwonenden. Om toch op vredige manier met elkaar te kunnen samenleven is het noodzakelijk dat men extra rekening met elkaar houdt. Hier is een functie weggelegd voor de planschadevergoeding.

Alhoewel het wel of niet toestaan van een planologische ontwikkeling in theorie gebaseerd moet zijn op een belangenafweging tussen belangen van omwonenden en het algemene- of private belang van de initiatiefnemer zal in de praktijk het nemen van een initiatief een afweging zijn tussen kosten en baten van de ontwikkeling. Zo zal, als we weer kijken naar het windmolendossier, de investeerder in een windmolenpark eerder geneigd zijn de belangen van omwonenden serieus te nemen als hij een grote som aan planschadevergoeding moet vergoeden. Hij zal eerder gemotiveerd zijn om een alternatieve locatie te zoeken of om creatieve oplossingen te vinden waarbij er minder schade optreedt.

Het 4%-forfait zal zorgen voor een vermindering van deze beschermende functie van de planschadevergoeding omdat veelvoorkomende schade, die kleiner of gelijk aan 4% van de waarde van de woning is, niet meer wordt vergoed. Met deze schade hoeft een initiatiefnemer dan ook geen rekening meer mee te houden.

We zien bij alle drie de functies van de planschadevergoeding dat de huidige methode tot vaststelling van de omvang van het NMR het betere alternatief is. Het vaste forfait van 4% zorgt er namelijk voor dat een grote groep benadeelden met hun schade blijft zitten. Deze versoering van de planschadevergoeding leidt tot vermindering van draagvlak voor planologische ontwikkelingen en kan zelfs leiden tot frustratie van deze ontwikkelingen omdat er waarschijnlijk meer bezwaar- en beroepsprocedures zullen volgen. In de toekomst zal er bovendien door initiatiefnemers minder rekening worden gehouden met de belangen van omwonenden omdat schade t/m 4% van de waarde van het onroerend goed niet meer vergoed hoeft te worden. In een land als Nederland waar ruimte een schaars goed is, is dit een onwenselijke ontwikkeling. Waarom heeft de wetgever dan toch gekozen voor het vaste forfait van 4%?

4.3 De keuze van de wetgever

De wetgever heeft gekozen voor het vaste forfait van 4% omdat een vast forfait bijdraagt aan de voorspelbaarheid van de uitkomsten van een procedure en bijdraagt aan een uniforme toepassing van het NMR. Omdat vooraf duidelijk is welke schade vergoed wordt, zullen er volgens de wetgever bovendien minder onnodige procedures gevoerd worden.¹⁷⁰

Huijts gaat gedeeltelijk mee in de argumentatie van de wetgever. Hij stelt dat in beginsel een gefixeerd forfait de rechtszekerheid zal doen toenemen omdat betrokkenen inderdaad op voorhand weten waar ze aan toe zijn. Het gekozen drempelpercentage van 4% biedt materieelrechtelijk gezien echter vooral *echte* zekerheid aan het bestuur of de initiatiefnemer maar *schijnzekerheid* aan de getroffen burger.¹⁷¹ Schade t/m 4% van de waarde van het onroerend goed wordt immers niet meer vergoed.

Volgens Huijts zal door de toepassing van het vaste forfait wel de doelmatigheid van het nadeelcompensatierecht vergroten en zullen de bestuurslasten verminderen. Discussie over de hoogte van het NMR is namelijk niet meer mogelijk. Het bestuur hoeft op dit punt geen deskundigenadvies in te winnen en de noodzaak tot het voeren van juridische procedures hierover vervalst.¹⁷² Vraag is echter of bovenstaande argumentatie een voldoende rechtvaardiging is voor de versoering van het nadeelcompensatierecht?

Van den Broek merkt op dat er de laatste jaren ten aanzien van de toepassing van het NMR in de jurisprudentie steeds meer sprake is van standaardisering en uniformering, wat de voorspelbaarheid van de procedures ten goede komt.¹⁷³ Toch ziet ze met Tjepkema dat er op het bestuursorgaan een

¹⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 25.

¹⁷¹ Huijts 2020, p. 285.

¹⁷² Huijts 2020, p. 284.

¹⁷³ Van den Broek, *TO* 2018/4, p. 180.

relatief zware motiveringslast ligt omdat het bestuursorgaan bij de keuze voor een hoger forfait dan 2% telkens moet motiveren waarom de schade voor een groter deel tot het NMR behoort.¹⁷⁴ Alhoewel de Afdeling met de *Heiloo*-criteria een kader heeft geschapen, aan de hand waarvan het bestuursorgaan de afbakening van het NMR kan bepalen en motiveren, blijkt het anno 2020, gezien de vele uitspraken van de Afdeling, voor een bestuursorgaan of lagere rechter toch nog regelmatig lastig om aan de hand van deze criteria de hoogte van het NMR vast te stellen.¹⁷⁵

Indien er geen vast forfait wordt gehanteerd ter afbakening van het NMR zal de rechter er in de toekomst waarschijnlijk blijvend aan te pas moeten komen om onduidelijkheden omtrent het NMR op te lossen. Het begrip NMR is namelijk een tijdgebonden fenomeen en zal altijd in beweging blijven. Wat vroeger normaal was, is dat nu niet meer en omgekeerd. Hoe kun je bijvoorbeeld in 2020 nog hard maken dat woningbouw niet in de lijn der verwachting ligt. Er heerst immers al jaren woningnood en er moeten de komende jaren minstens 850.000 nieuwe woningen gebouwd worden om het tekort niet verder te laten oplopen.

Van den Broek en Tjepkema zijn, vanwege de duidelijkheid die het biedt, voorstander van een gefixeerd forfait, maar dan wel met een mogelijkheid tot afwijken voor situaties waarin, gezien alle omstandigheden van het concrete geval, de toepassing van het vaste forfait onredelijk is.¹⁷⁶ Onder het civiele credo ‘wie eist die bewijst’ is het aan de benadeelde of de initiatiefnemer om aan te tonen welk percentage wel redelijk is. De regering is echter geen voorstander van deze variant omdat ze van mening is dat elke uitzondering op het vaste forfait, afbreuk doet aan de behoefte om te voorzien in meer duidelijkheid over de uitkomst van de procedure.¹⁷⁷

4.4 Conclusie

De nieuwe nadeelcompensatieregeling van afd. 15.1 Ow is een grote verbetering t.o.v. de huidige planschaderegeling van afd. 6.1 Wro. Er is door de wetgever goed geluisterd naar bestaande kritiek en een aantal knelpunten van de huidige regeling zijn opgelost. Door het afscheid van de hypothetische planologische vergelijking en het verschuiven van het schademoment bij indirecte schade wordt in beginsel de daadwerkelijk geleden schade vergoed. Ook de behandelkosten van de planschadeverzoeken kunnen drastisch dalen, omdat het niet meer verplicht is om voor de bepaling van de omvang van het NMR een externe planschadeadviseur in te schakelen. Minpunt van de regeling is dat er nog geen oplossing is gevonden voor ontstane schaduwshade. In de literatuur heerst er een algemene consensus dat er wel een regeling voor deze schade moet komen.

Wat betreft de keuze voor een vast forfait van 4% ter afbakening van het NMR valt vast te stellen dat het in eerste instantie moeilijk is om hier harde uitspraken over te doen. Er zijn namelijk weinig verifieerbare gegevens over de bedragen die gemoeid gaan met de uitkering en afhandeling van planschade. Het is voor het bestuur daarom lastig om vast te stellen wat er daadwerkelijk gebeurt als men aan de NMR – knoppen draait. Het zou het bestuur en de wetenschap ten goede komen als deze cijfers in bijvoorbeeld een landelijk register worden bijgehouden.

Op basis van de drie essentiële functies van de planschadevergoeding zijnde, de compenserende functie, de smeermiddelfunctie en de beschermende functie, kom ik tot de conclusie dat de keuze voor een 4% forfait ter afbakening van het NMR bij indirecte schade in de vorm van waardedaling geen verbetering is t.o.v. het huidige genuanceerde stelsel.

Wel zal het hanteren van een vast forfait zoals de wetgever betoogd, de voorspelbaarheid van de uitkomsten vergroten. Ook zullen de bestuurslasten drastisch verlagen. Deze argumenten hebben

¹⁷⁴ Van den Broek & Tjepkema, *TO* 2017/1, p.28.

¹⁷⁵ Zie bijv. voor onduidelijkheid over verschil voorzienbaarheid en NMR: ABRvS 29-01-2020, ECLI:NL:RVS:2020:281; ABRvS 28-10-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2545.

¹⁷⁶ Van den Broek & Tjepkema, *TO* 2017/1, p. 30.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 25, 26.

echter, gezien de functies van de planschadevergoeding, onvoldoende gewicht om de planschadevergoeding voor een grote groep mensen af te schaffen.

In het huidige planschaderecht is het de rechtspraak uiteindelijk gelukt een aanvaardbaar stelsel te ontwikkelen waarmee de omvang van het NMR berekend kan worden. Men kan de criteria voor afbakening van het NMR echter niet in steen beitelen. Het NMR is een tijdgebonden fenomeen waardoor er altijd situaties zullen voorkomen waarbij de rechter de tijdsgeest moet vertalen in een uitspraak. Het huidige systeem geeft de rechter daarbij bewegingsruimte, waardoor hij recht kan doen aan alle concrete omstandigheden van het geval. Deze bewegingsruimte verdwijnt bij het hanteren van een vast forfait. Een aanvaardbare oplossing is in mijn ogen de optie Van den Broek/ Tjepkema waarbij er een standaard forfait geldt, maar er wel ruimte behouden blijft om vanwege individuele omstandigheden het forfait aan te passen.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Van den Broek & Tjepkema, *TO* 2017/1, p. 30.

5 Slotbeschouwing

5.1 Conclusie

De invoering van de Omgevingswet (Ow) zal het planschaderecht ingrijpend veranderen. Maar verandering betekent niet automatisch verbetering. In deze scriptie heb ik onderzocht wat de gevolgen zijn van de nadeelcompensatieregeling in afd. 15.1 Ow voor de berekening van de omvang van het normaal maatschappelijk risico (NMR) bij indirecte planschade in de vorm van waardedaling van onroerend goed. In de Ow wordt bij deze vorm van schade de omvang van het NMR berekend aan de hand van een vast forfait van 4%. In het huidige planschadestelsel wordt een flexibele methode gehanteerd met een minimum forfait van 2% en een maximum van 5%. De onderzoeksvraag van deze scriptie is:

In hoeverre is het hanteren van een vast forfait van 4% ter vaststelling van de omvang van het NMR bij waardedaling van onroerend goed bij indirecte planschade een verbetering t.o.v. het huidige genuanceerde stelsel gebaseerd op art. 6.2 lid 2 Wro?

Om een gedegen antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is het noodzakelijk om de gehele planschaderegeling in de Wro en de nadeelcompensatieregeling in de Ow tegen het licht te houden. Aan de hand van zeven deelvragen ben ik uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat de keuze voor een vast forfait van 4% geen verbetering is t.o.v. de huidige methode.

Hoofdstuk twee bevat een antwoord op deelvragen één en twee. Ik heb onderzocht hoe het huidige planschade stelsel in elkaar steekt en welke knelpunten en kritiek het huidige stelsel kent. Aan de hand van de literatuur ben ik tot een vijftal kritiekpunten gekomen. Zo blijkt dat de hypothetische planologische vergelijking kan leiden tot onwenselijke tegemoetkomingen in de planschade. Door deze vergelijking kan het namelijk voorkomen dat iemand die feitelijk schade lijdt hiervoor geen vergoeding krijgt, terwijl iemand die alleen theoretisch schade lijdt wel op een schadevergoeding kan rekenen.

Andere kritiekpunten zijn de hoge behandelkosten van de planschadeprocedure, het ontbreken van de mogelijkheid om uitvoeringsschade mee te nemen in de planschadeprocedure, onduidelijkheid over welk bestuursorgaan aansprakelijk is voor planschade bij een samenhangend geheel van overheidshandelen en als laatste, het ontbreken van een regeling voor de vergoeding van schaduwschade.

Vervolgens heb ik onderzocht wat de belangrijkste veranderingen zijn van het planschaderecht met de komst van de Ow en of hiermee ook de bestaande kritiekpunten worden opgelost. Voor een aantal knelpunten heeft de overheid inderdaad een oplossing gevonden. Er wordt afscheid genomen van de hypothetische planologische vergelijking waardoor een reëlere inschatting van ontstane schade mogelijk is. Behandelkosten kunnen dalen omdat de inzet van een externe deskundige niet meer verplicht is. Het lijkt erop dat er voor uitvoeringsschade geen aparte nadeelcompensatieprocedure meer gevolgd hoeft te worden en er is meer duidelijkheid welk bestuursorgaan wanneer aansprakelijk is. Nadeel van de nieuwe regeling in de OW is dat de kans op schaduwschade wordt vergroot en deze schade niet vergoed wordt. Al met al concludeer ik dat de nadeelcompensatieregeling in de Ow een verbetering is t.o.v. de huidige regeling in de Wro. De vraag is echter of de keuze voor het vaste forfait van 4% ook een verbetering is voor het planschaderecht.

Om deze vraag verder te onderzoeken geef ik in hoofdstuk drie een antwoord op deelvraag drie. Hier heb ik onderzocht hoe de afbakening van het NMR zich heeft ontwikkeld in de rechtspraak. De wetgever heeft bij de invoering van het minimumpercentage van 2% in de Wro geen toetsingsmaatstaven aangereikt, waardoor het bestuur dit minimumpercentage interpreteerde als een vast percentage. Het was aan de rechtspraak, vaak op initiatief van een draagplichtige derde, om de

toetsingsmaatstaven ter afbakening van het NMR te creëren. Het is de rechtspraak anno 2020 uiteindelijk gelukt om een werkbaar systeem te ontwikkelen waarmee het bestuur aan de hand van de *Heiloo*-criteria hogere percentages kan motiveren.

In hoofdstuk vier komen de laatste vier deelvragen aan bod. Ten eerste heb ik gezocht naar het antwoord op de vraag waarom planschade eigenlijk vergoed dient te worden. Het antwoord op deze vraag vormt de basis van het toetsingskader waaraan ik de keuze voor het vaste forfait van 4% aan toets. Ik betoog dat de planschadevergoeding een drietal functies kent, te weten een compenserende functie, een smeermiddelfunctie en een beschermende functie.

Aan de hand van actuele planologische vraagstukken blijkt dat de drie functies van de planschadevergoeding beter tot hun recht komen indien de omvang van het NMR wordt vastgesteld volgens de huidige variabele methode.

Vervolgens heb ik de motivering van de wetgever voor de keuze van het vaste forfait en de discussie in de literatuur geanalyseerd. Het belangrijkste argument dat vóór een vast forfait van 4% spreekt is de duidelijkheid die het biedt. Deze duidelijkheid zorgt ervoor dat er geen onnodige procedures gevolgd hoeven te worden en dat behandelkosten drastisch kunnen dalen. Er is immers geen discussie over het NMR meer mogelijk.

Het nadeel is echter dat een grote groep benadeelden in de toekomst buiten de boot valt. Schade onder de 4% wordt niet meer vergoed ongeacht de omstandigheden. Gezien de functies van de planschadevergoeding is dit in mijn ogen een onwenselijke ontwikkeling. Ik pleit bovendien voor een flexibel stelsel, zodat de rechter, recht kan blijven doen aan alle omstandigheden van het individuele geval. Het antwoord op de onderzoeksvraag is hiermee gegeven.

5.2 Aanbevelingen

Verifieerbare gegevens

Tijdens het onderzoek viel me op dat er weinig verifieerbare gegevens zijn over de bedragen die gemoeid gaan met de planschadeprocedure. Niemand weet hoeveel aanvragen voor een tegemoetkoming in de planschade er jaarlijks worden ingediend, hoeveel aanvragen worden toegekend, hoeveel er wordt uitgekeerd en hoe hoog de exacte behandelkosten zijn.

Volgens sommigen is wetenschappelijk onderzoek naar de planschadepraktijk hierdoor niet mogelijk. Ik deel die mening en doe dan ook de aanbeveling om deze gegevens in een landelijk planschaderegister bij te houden. Hierdoor zal het in de toekomst beter mogelijk zijn om de effecten van de planschaderegelgeving in te schatten. De wetgever kan dan ook desgewenst op basis van die gegevens bijsturen.

Ook mis ik grootschalig kwalitatief onderzoek over planschade. Hoe wordt de regeling in de praktijk ervaren door de betrokken partijen, zoals de rechtspraak, het bestuur, de benadeelde en de draagplichtige derde? Ik hoor bijvoorbeeld in de wandelgangen dat het systeem, zoals dat is ontstaan op basis van de huidige regeling, eigenlijk veel te omslachtig en arbeidsintensief is, maar weet bijvoorbeeld niet in hoeverre dat werkelijk zo ervaren wordt en waarom. Ook lijkt het me van belang om te weten in hoeverre de planschadevergoeding er daadwerkelijk voor zorgt dat planologische ontwikkelingen soepeler verlopen. Met welk bedrag neemt een benadeelde genoegen? Zijn er misschien andere mogelijkheden om ontstane schade te compenseren? Ik pleit dan ook voor meer kwalitatief onderzoek naar planschade, zodat er in de toekomst een evenwichtigere keuze gemaakt kan worden in de methode en hoogte van vergoeding.

Algemeen belang

De korting op de schadevergoeding voor planschade wordt gerechtvaardigd door het NMR. De gedachte is dat een benadeelde een zekere mate van schade die ontstaat door planologisch overheidshandelen voor lief heeft te nemen. Dit overheidshandelen dient volgens de doctrine namelijk altijd het algemeen belang.

Naar mijn mening is deze gedachtegang in een kapitalistische samenleving niet houdbaar. Veel planologische besluiten worden genomen op particulier initiatief en dienen voornamelijk private belangen. Investeerders maken winst als gevolg van planologische ontwikkelingen, terwijl omwonenden met schade blijven zitten. Dat wringt. Ook in de politiek is hier meer aandacht voor. Mijn aanbeveling is dan ook om onderzoek te doen naar de mogelijkheid om het onderscheid tussen algemeen en privaat belang mee te laten wegen in de hoogte van de planschadevergoeding.

Een andere methode tot vaststelling van het NMR

De huidige methode tot vaststelling van de omvang van het NMR leidt tot hoge behandelkosten voor het bestuur. Om de kosten van de procedure te verlagen en toch flexibiliteit te houden, zodat recht gedaan kan worden aan de omstandigheden van het individuele geval, zie ik een oplossing in het “Van den Broek & Tjepkema” alternatief. Dit alternatief gaat uit van een standaard forfait van 4% maar voor de benadeelde, het bestuur of de draagplichtige derde bestaat wel de mogelijkheid om te pleiten voor een afwijkend percentage. De bewijs- of motiveringslast ligt dan bij diegene die wil afwijken van het standaard forfait. Het is mijn aanbeveling om de haalbaarheid van dit alternatief verder te onderzoeken en om wetenschappelijk te onderbouwen welk percentage het meest geschikt is om als standaard te dienen.

Literatuurlijst

Akkerboom 2018

S. Akkerboom, '*Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms*', Amsterdam, UvA, 2018.

Backes & Huijts, TO 2015/3

C.W. Backes & J.H.M. Huijts, 'Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel?', *TO* 2015/3.

Backes e.a. 2017

Ch.W. Backes e.a., *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: SDU uitgevers, 2017.

Besselink & Procee, TO 2015/2

H.J.M. Besselink en J.S. Procee, 'Een algemene nadeelcompensatieregeling, ook in het omgevingsrecht', *TO* 2015/2.

Van den Broek & Tjepkema 2015

G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, *De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht* (preadvies VBR), Den Haag: IBR 2015.

Van den Broek & Tjepkema NJB 2016/1942

G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, 'De regeling van planschadevergoeding in de Omgevingswet: ondoordachte voorstellen met rigoureuze gevolgen', *NJB* 2016/1942.

Van den Broek & Tjepkema, TO 2017/1

G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, 'De nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet: geen aantrekkelijk alternatief voor het huidige planschadestelsel', *TO* 2017/1.

Van den Broek, TO 2018/4

G.M. van den Broek, 'Nadeelcompensatie onder de Omgevingswet: hoe een stelselherziening in het omgevingsrecht leidt tot een systeemwijziging van het nadeelcompensatierecht', *TO* 2018/4.

Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017

P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Van Ettekoven 2011

B.J. van Ettekoven, *Wat is normaal? Van planschade naar nadeelcompensatie* (oratie UvA), Amsterdam: Vossiuspers UvA 2011.

Franssen & van de Sande, NTB 2019/32

T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2019/32.

Van Heijst, O&A 2017/64

I.P.A. van Heijst, 'Schadeorzaken en schaduwshade in de nieuwe Omgevingswet', *O&A* 2017/64.

Van Heijst, NTB 2019/14

I.P.A. van Heijst, 'Schade door werk in uitvoering, over de nieuwe Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen', *NTB* 2019/14.

Huijts & Tjepkema, JBplus 2017/4

J.H.M. Huijts & M.K.G. Tjepkema, 'meervoudige causaliteit bij nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade', *JBplus* 2017/4.

Huijts 2020

J. Huijts, *Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade: Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid*, Den Haag, IBR 2020.

De Jongh 2012

E.L. de Jongh, *De rechtsgronden voor nadeelcompensatie in rechtshistorisch perspectief*, Deventer: Kluwer 2012.

Planken & Tjepkema, O&A 2015/2

M.A.E. Planken & M.K.G. Tjepkema, 'Drempels en kortingen bij nadeelcompensatie na de Wouwse Tol', *O&A* 2015/2, p. 2-14.

Planken & Hazen, O&A 2017/5

M.A.E. Planken & R.J.R. Hazen, 'De planschadevergoedingsregeling in de Omgevingswet. Oplossing of probleem', *O&A* 2017/5, p. 36-39.

Planken, in: SDU Commentaar algemene wet bestuursrecht 2019

M.A.E. Planken, commentaar op art. 4:126 Algemene wet bestuursrecht, in: K.J. de Graaf e.a., *Sdu Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2020

Ruimtelijk Bestuursrecht, commentaar op hoofdstuk 15

J.W. van Zundert, commentaar op hoofdstuk 15 Omgevingswet in: J. van Dam e.a., A.Ch. Fortgens e.a., *Ruimtelijk Bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, navigator.nl.

Sanderink, O&A 2017/62

D.G.J. Sanderink, 'Schadevaststelling bij nadeelcompensatie onder de Omgevingswet: een deels nieuwe peildatum en vergelijkingsmaatstaf', *O&A 2017/62*.

Schlössels 2019

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de Sociale rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Sietses, TBR 2016/34

D. Sietses, 'De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht, Verslag van de jaarvergadering van Vereniging voor Bouwrecht gehouden op 10 december 2015 te Amersfoort', *TBR 2016/34*.

Ten Have & Thoonen, O&A 2017/66

T. ten Have & J.J. Thoonen, 'De rol van de externe deskundige bij nadeelcompensatie in de Omgevingswet', *O&A 2017/66*.

Tjepkema & Mijnheer RA, O&A 2019/3

M.K.G. Tjepkema & K. Mijnheer RA, 'Nut, noodzaak en toekomst van de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen', *O&A 2019/3*.

Tjepkema & van der Velden 2018

M.K.G. Tjepkema & L. van der Velden (red.), *Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018.

Tjepkema 2010

M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel : een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, Deventer: Kluwer 2010.

Tjepkema 2019

M.K.G. Tjepkema, 'Nadeelcompensatie', in : R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Jurisprudentie Bestuursrecht Select*, Den Haag: SDU 2019, p. 461-479.

Van Zundert, BR 2018/86

J.W. van Zundert, 'Nadeelcompensatie in plaats van planschade', *BR 2018/86*.

Jurisprudentieregister

Hoge Raad

HR 18 januari 1991, ECLI:NL:PHR:1991:AC4031, m.nt. F.H. van der Burg (*Leffers*)

HR 14 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5527, m.nt. A.R. van Bloembergen (*Kooren-Maritiem/Staat*)

HR 20 juni 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7902, m.nt. J.A.E. van der Does (*Staat/Harrida*)

HR 20 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG9951, m.nt. F.J. van Ommeren (*Van den Boomen/Staat*)

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 18 februari 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2587, m.nt. P.J.J. van Buuren (*Beurskens*)

ABRvS 06 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, m.nt. P.J.J. van Buuren (*Van Vlodrop*)

ABRvS 30 mei 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AL3239, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens (*IJselmonde*)

ABRvS 30 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT2807 (*Woudrichem*)

ABRvS 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8444, m.nt. B.P.M. van Ravels (*Algemeen belang*)

ABRvS 15 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5061, m.nt. J.W. van Zundert (*Planschade Schiphol*)

ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4569, m.nt. G.M. van den Broek (*Kinderopvang*)

ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS: 2012:BV7254 (*Vugts*)

ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:BX6492 (*Heiloo*)

ABRvS 18 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3066 (*Passieve risicoaanvaarding scheepswerf*)

ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2014:1868, JB 2013/11 (*De Wouwse Tol*)

ABRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7430 (*Zendmast Rijen*)

ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9769, m.nt. W.J. van Doorn-Hoekveld (*Veerdienst*)

ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2051 (*Hollandse Brug*)

ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2858 (*Artikel 1 EP*)

ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2310, m.nt. D.R. Boer (*Hollandse Brug einduitspraak*)

ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198, m.nt. M.K.G. Tjepkema (*kustversterking Noordwijk*)

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3382.

ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668, m.nt. T.E.P.A. Lam (*Centrumplan Lisse*)

ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:349 (*De Wolden*)

ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:617.

ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071 (*Mook & Middelaar*)

ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema (*Rijsbergen*)

ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986, m.nt. M. de Lange (*Wierden*)

ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1650, m.nt. M.K.G. Tjepkema (*Cassandraplein*)

ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2487 (*Lankes*).

ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502 m.nt. M.K.G. Tjepkema (*Planschade Schoonrewoerd*)

ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema. (*Overzichtsuitspraak planschade*)

ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:321 (*Sanering asbest*)

ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:747, m.nt. de Lange, M.G.O. (*Achtkarspelen*)

ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2241 (*Tankstation Sint- Oedenrode*)

ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2253, m.nt. M. de Lange (uitvaartcentrum Budschop).

ABRvS 25 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2889, m.nt. P.C.M. Heinen (*indirecte planschade Terneuzen*)

ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1562 (*Reclamemast*)

ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1929 (*Schuilstal Haaksbergen*)

ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2420, m.nt. G.M. van den Broek (*Planschade Koekelberg*)

ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3327, m.nt. M.J.O. Copier & L.J. Gerritsen (*Castellum Hoge Woerd*)

ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:480 (*Snackbar Weesperplein*)

ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2620, m.nt. M.G.O. de Lange (*Stolwijk*)

ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3938 (*Tankstation Tausch Drunen*)

ABRvS 1 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1438, m.nt. M.G.O. de Lange (*Uithoorn*)

ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1125 (*Sunny Fashion*)

ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1131 (*Rederij Rembrandt*)

ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1884

ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2025, m.nt. J.S. Procee & M.J.W. Timmer (*Tankstation De Lucht*)

ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2477, m.nt. M.G.O. de Lange (*sportveld Rozendaal*).

ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3735 (*Planschade Botlek windturbines*)

ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3762, m.nt. J.S. Procee & L.A. Jager (*Woningsluiting Den Haag*)

ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3849, m.nt. M. de Lange, (*Winkelcentrum Enschede*)

ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:281

ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:870 (*Planschade + Nadeelcompensatie Maastricht*)

ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:876, m.nt. M. de Lange

ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, m.nt. M.G. Nielen & L.A. Jager (*Heesch*)

ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1658, m.nt. M. de Lange (*Geuroverlast St. Anthonis*)

ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2032, m.nt. M. de Lange (*Rotonde Parkstad*)

ABRvS 28 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2545